

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE EDUCACIÓN

Sección Departamental de Sociología VI (Opinión Pública y Cultura de Masas)



TESIS DOCTORAL

Título

El bajo rendimiento escolar de los estudiantes argentinos en el programa PISA.

Un análisis de los factores explicativos en perspectiva internacional

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Lucrecia Rodrigo

Director

Julio Carabaña Morales

Madrid, 2013

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE EDUCACIÓN

Tesis doctoral

El bajo rendimiento escolar de los estudiantes argentinos en el programa PISA.

Un análisis de los factores explicativos en perspectiva internacional

Autora: Lucrecia Rodrigo

Director: Dr. Julio Carabaña Morales

Madrid, Diciembre de 2009

“(...) nadie puede reprochar al educador su deseo de convencer, de conseguir la adhesión y de exigir lo mejor –o, al menos, lo que cree que es lo mejor- de los que le son confiados. En este sentido, la exigencia es la mayor marca de solidaridad; la complacencia, por su parte, a menudo esconde el desinterés, la indiferencia o el desprecio” (Meirieu, 2001:89).

Agradecimientos

Esta tesis ha sido realizada gracias a la beca de investigación otorgada por el Programa de Formación de Personal Investigador de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y del Fondo Social Europeo. Sin dicha ayuda, probablemente esta tesis no hubiese sido posible.

Mucha gente ha sido indispensable en el largo proceso que supuso la elaboración y escritura de esta tesis doctoral. Especialmente, estoy agradecida a mi director de tesis, Julio Carabaña, por su apoyo y guía constante, al igual que por su estímulo intelectual. Sus intervenciones críticas y constructivas resultaron fundamentales en la elaboración de la tesis.

Quisiera agradecer también a los profesores, estudiantes y directivos de los centros educativos visitados, tanto de ciudades argentinas como es el caso de Tucumán, Buenos Aires y Comodoro Rivadavia, como aquellos españoles. Todos ellos han sido muy generosos en brindar parte de su tiempo para dicha investigación. Agradezco también a Myriam López de la Nieta de la Sección Departamental de Sociología VI quien en Madrid me brindó su apoyo para contactar a las escuelas. En el mismo sentido, en Buenos Aires agradezco particularmente a Ilse Botte.

Agradezco también a los miembros de la Sección Departamental de Sociología VI, especialmente a Antonio Guerrero Serón, Myriam López de la Nieta, María Eduvigis Sánchez, Gloria de la Fuente, Encarnación Pesquero y Rafael Prieto. Mi reconocimiento también a Myriam Feldfeber de la Universidad de Buenos Aires.

A mis compañeros de doctorado, especialmente a Claudia Córdoba y Miquel Reynés, extendiendo también mi gratitud. Las discusiones y comentarios a buena parte del trabajo fueron indispensables para la elaboración de dicha investigación.

Quisiera dedicar un párrafo expresando mi reconocimiento y cariño a mi madre, Matilde Blanco, por su constante apoyo a lo largo de estos años. Aquí también quiero recordar a mis hermanos Ofelia y Agustín.

A Santiago por su constante ayuda y por su amor, que nunca faltó en el proceso de elaboración de esta investigación.

Finalmente, este trabajo está dedicado a la memoria de mi padre, Ricardo Rodrigo.

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	9
1. Comenzando a explicar el bajo rendimiento escolar de los estudiantes en el programa PISA: visiones hegemónicas de los problemas que afectan a la educación argentina.	15
2. Explicaciones alternativas del bajo rendimiento escolar de los estudiantes argentinos y límites del programa PISA.	18
3. Organización de la obra.	32
 <i>Capítulo 1. Argentina en el Programa PISA de la OCDE</i>	 37
1. Los aspectos metodológicos del programa PISA.	38
1. 1. Los países participantes en el programa PISA.	40
1. 2. El universo del programa PISA.	43
1. 3. El enfoque de las competencias en el programa PISA.	45
1. 4. Las áreas científicas evaluadas por el programa PISA.	47
1. 5. Las pruebas escolares del programa PISA: diseño y aplicación.	50
1. 6. Las escalas de dificultad en las áreas científicas evaluadas por el programa PISA.	53
2. Los resultados de Argentina en el programa PISA.	56
2. 1. El rendimiento de los estudiantes argentinos en Lectura, Matemáticas y Ciencias.	57
2. 2. La posición de los estudiantes argentinos en los niveles de habilidad de las escalas de Lectura, Matemáticas y Ciencias.	63
2. 3. Las diferencias de rendimiento entre los estudiantes varones y mujeres en Argentina.	66
2. 4. La desigualdad de rendimiento escolar en Argentina y en perspectiva internacional.	68
2. 5. Las tendencias en el rendimiento escolar de los estudiantes argentinos.	70
Anexo	74
 <i>Capítulo 2. Las evaluaciones internacionales del rendimiento escolar y la</i>	 79

difusión de la agenda política global en educación

1. Las evaluaciones internacionales y las principales agencias de evaluación.	80
2. Argentina en los estudios de la IEA.	82
2. 1. El Tercer Estudio Internacional en Matemáticas y Ciencias (TIMSS).	83
2. 2. El Estudio Internacional sobre el Progreso en Comprensión Lectora (PIRLS).	87
3. Los estudios del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.	89
3. 1. El Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje y Matemática y Factores Asociados en Tercer y Cuarto Grado de Educación Primaria.	89
3. 2. El Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE).	92
4. Los costos, la utilidad y el impacto de las evaluaciones internacionales de rendimiento escolar en América Latina.	94
5. ¿Por qué participan los países de América Latina en las evaluaciones internacionales de rendimiento escolar?	97
Anexo	100

Capítulo 3. El sistema educativo de Argentina durante los años 1992-2006

1. La “transformación educativa”: la descentralización y la Ley Federal de Educación	102
1. 1. La política de descentralización educativa en Argentina.	106
1. 2. La Ley Federal de Educación.	113
1. 3. Los principales logros y dificultades de la reforma educativa argentina.	125
2. La necesidad del cambio y la legislación educativa del período 2002-2006.	130
2. 1. Los desafíos educativos de principios de siglo: la unificación y el financiamiento del sistema de enseñanza argentino.	132
Anexo	141

Capítulo 4. La cobertura del sistema educativo argentino y su relación con el rendimiento escolar en el programa PISA

1. La cobertura del sistema educativo argentino.	143
1.1. Las desigualdades regionales en las tasas de escolarización.	148

1. 2. Algunos indicadores de eficiencia del sistema educativo argentino.	154
2. La cobertura del sistema educativo argentino en el contexto internacional.	156
2. 1. Las tasas de escolaridad entre los países.	158
2. 2. Los principales problemas de eficiencia en la enseñanza primaria de los países de América Latina.	159
2. 3. La escolarización en la enseñanza secundaria y su relación con el rendimiento escolar.	161

Capítulo 5. El gasto público en educación y la eficacia escolar de los estudiantes argentinos en el programa PISA

1. El sistema de financiamiento educativo de Argentina.	169
1. 1. Los recursos públicos para financiar la educación argentina.	172
1. 2. El Gasto Público educativo en Argentina y su evolución (1990-2001).	174
1. 3. El Gasto Público Educativo de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.	178
1. 4. La estructura y los componentes del Gasto Público Educativo en Argentina.	181
2. El Gasto Público Educativo de Argentina en el contexto internacional.	185
2. 1. La magnitud del Gasto Público Educativo en términos del PIB por habitante y del Gasto Público Total.	185
2. 1. 1. El gasto privado en educación.	188
2. 2. El gasto público por alumno en el contexto internacional.	190
3. Los recursos y su influencia sobre la enseñanza en el programa PISA.	192
3. 1. El rendimiento escolar de Argentina y el gasto por alumno en el programa PISA.	194
3. 2. El esfuerzo económico sobre la educación y el aumento en el nivel de gasto en Argentina (1990-2001).	201

Capítulo 6. El entorno social de los estudiantes argentinos y el aprendizaje escolar en el programa PISA

1. La relación entre el origen social de los estudiantes y el aprendizaje escolar.	206
1. 1. Las explicaciones sociológicas que privilegian la dimensión cultural.	209
1. 2. Las explicaciones sociológicas que privilegian la dimensión social.	212

1. 3. Las explicaciones económicas.	215
2. La desigualdad económica y la desigualdad de rendimiento escolar en Argentina y en perspectiva internacional.	216
3. La estimación empírica de la relación entre el entorno social de los estudiantes y el rendimiento escolar en el programa PISA.	227
4. La relación entre el entorno social de los estudiantes y el rendimiento escolar en Argentina y España en el programa PISA 2006.	232
5. 1. Los datos y las variables.	233
5. 2. Los resultados del análisis estadístico.	237
Anexo	248

Capítulo 7. La gestión de las escuelas y el rendimiento escolar. La eficacia de las escuelas públicas y privadas argentinas en el programa PISA

1. Las características de las escuelas y su influencia sobre el rendimiento escolar en el programa PISA.	253
1. 1. El análisis estadístico para todos los países.	254
1. 2. El análisis estadístico para Argentina.	256
1. 3. Re-examinando los datos de PISA 2006 para Argentina: el diseño de un nuevo modelo multinivel.	260
1. 3. 1. La muestra de PISA 2006 para Argentina y las variables utilizadas.	261
1. 3. 2. Los resultados del nuevo análisis multinivel para Argentina.	265
2. La titularidad de las escuelas y su influencia sobre el rendimiento escolar.	270
2. 1. Las investigaciones en los escenarios educativos de América Latina.	273
2. 1. El rendimiento de los estudiantes argentinos en las escuelas públicas y privadas en PISA 2006.	275

Capítulo 8. La organización de la enseñanza y su impacto sobre los resultados de los estudiantes argentinos en el programa PISA

1. El funcionamiento de la organización escolar en la explicación de las diferencias de rendimiento entre los países.	285
2. La “exclusión” de la hipótesis de la desigualdad curricular. Los objetivos formales de la enseñanza de las Matemáticas en Argentina y España.	290
3. La (des)organización de las prácticas pedagógicas dirigidas a la transmisión	296

de los conocimientos escolares en la asignatura de Matemáticas.	
3. 1. El dilema de enseñar/contener en las escuelas argentinas.	300
4. El libro de texto y el tiempo de clase: dos factores centrales de la organización escolar.	303
4. 1. El uso del libro de texto en las escuelas argentinas: su contribución a la enseñanza y al aprendizaje estudiantil.	303
4. 2. El tiempo escolar y el aprendizaje estudiantil en Argentina.	306
4. 2. 2. El tiempo escolar “perdido”: una constante en las escuelas secundarias de Argentina.	312
Anexo	320
<i>Capítulo 9. Los profesores argentinos en perspectiva internacional: su formación, sus condiciones laborales y sus remuneraciones</i>	324
1. Algunas características sobre la formación de los profesores en Argentina.	327
1. 1. La formación de los profesores argentinos durante y después de la reforma educativa.	328
1. 2. La selección de los profesores argentinos en las escuelas públicas.	331
2. Las condiciones laborales de los profesores argentinos.	333
2. 1. El número de estudiantes por clase y la ratio alumnos/profesor.	334
2. 2. Las horas de clase de los profesores.	339
3. Las retribuciones de los profesores argentinos en perspectiva nacional e internacional.	345
3. 1. La evolución histórica del salario.	345
3. 2. El salario de los profesores argentinos en perspectiva internacional.	352
<i>Conclusiones</i>	357
<i>Bibliografía</i>	373

Introducción

El propósito de esta tesis es comprender las desigualdades de rendimiento escolar entre los países que el novedoso programa PISA de la OCDE ha puesto al descubierto. Específicamente, se busca explicar las inferiores puntuaciones conseguidas por los estudiantes argentinos en las dos ediciones que integró, PISA 2000 y PISA 2006, y en relación a los sistemas de enseñanza de los países de la OCDE, en particular España.¹

El Programa Internacional de Evaluación de los estudiantes, PISA, por sus siglas en inglés, es una de las más recientes experiencias de evaluación del rendimiento escolar. Coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), tiene por propósito valorar, cada tres años, el grado de formación de los alumnos de quince años en tres áreas básicas de conocimiento: Lectura, Matemáticas y Ciencias. Específicamente, dicho programa aspira examinar cómo los estudiantes que están por finalizar la educación básica y obligatoria aplican sus conocimientos en situaciones de la vida real.

¿Cuáles han sido los resultados de Argentina? De los cincuenta y siete países que integraron PISA en el año 2006, Argentina ocupó el lugar número cincuenta y uno en el área de Ciencias, con apenas 391 puntos. Aunque en términos generales el rendimiento fue similar al de sus pares de la región, tal el caso de Brasil (390) y de Colombia (388), estuvo por detrás de Chile (438 puntos), Uruguay (428) y México (410). Las puntuaciones fueron también muy bajas en Matemáticas y en Lectura. En la primera, los argentinos sólo superaron a Brasil y Colombia entre los países de la región, ocupando el puesto cincuenta y dos con 381 puntos. En Lectura la situación fue aún peor, pues los argentinos tuvieron el peor rendimiento entre los estados latinoamericanos, ubicándose en el lugar número cincuenta y tres con apenas 374 puntos. En las tres áreas evaluadas el rendimiento escolar fue muy bajo, aproximadamente de 100 puntos menos de la media internacional fijada alrededor de los 500 puntos. Los resultados del programa PISA 2006 mostraron también que algo más de la mitad de los jóvenes argentinos no

¹ La primer edición de PISA supuso una aplicación especial que se realizó durante los años 2001 y 2002, y fue conocida como *PISA Plus*. Junto a Argentina, los países de América Latina que se añadieron en esta ocasión fueron Chile y Perú.

logró resolver satisfactoriamente los ejercicios más básicos de las pruebas, los cuales sólo requieren aplicar simples operaciones matemáticas, comprender literalmente textos escritos e interpretar problemas científicos de escasa complejidad. Así, en PISA 2006 el 54% de los estudiantes no alcanzó el nivel básico en la competencia científica, y el 65% en la competencia lectora y matemática. En términos de dicho programa, esta significativa cantidad de alumnos que al final de sus estudios obligatorios carece de las bases de conocimientos necesarias para un posterior aprendizaje, resulta altamente preocupante. Las puntuaciones tampoco fueron positivas para los estudiantes que proceden de sectores favorecidos de la estructura social y asisten frecuentemente a escuelas del sector privado. En términos generales, estos jóvenes apenas consiguieron puntuaciones similares a las que distingue a un estudiante promedio de los países más ricos de la OCDE.

La desigualdad que separa el rendimiento escolar de los estudiantes argentinos de quince años respecto a sus pares de los estados miembros de la OCDE, se percibe de manera clara al comparar sus puntuaciones con aquellas alcanzadas por los alumnos españoles. Mientras estos últimos consiguieron un nivel de aprendizaje cercano al promedio internacional y al conjunto de países europeos con 488 puntos de media en Ciencias, 480 en Matemáticas y 461 en Lectura, Argentina se alejó en 97, 99 y 87 puntos, respectivamente. En el programa PISA el “fracaso escolar” queda asociado a un nivel determinado de conocimientos, destrezas y capacidades. Se considera que no han alcanzado el mínimo de conocimientos establecidos, quienes no consiguen puntuaciones correspondientes al nivel dos de las escalas de conocimiento bajo las cuales han sido clasificados los ejercicios de cada una de las áreas evaluadas. Así, en PISA 2006 es posible hablar de “fracaso escolar” en aquellos países donde un porcentaje elevado de estudiantes ha logrado una puntuación media por debajo de los 409 puntos en Ciencias, los 420 en Matemáticas y los 407 en Lectura. Al respecto, en Argentina más de la mitad de los jóvenes se ubicó por debajo del nivel dos de las tres escalas de conocimientos establecidas por PISA 2006, mientras que en España lo hizo en promedio para las tres áreas apenas el 12,7% de los jóvenes. Es en este sentido, que PISA ha puesto al descubierto el “fracaso escolar” del sistema educativo argentino en perspectiva internacional.

Frente a los malos resultados de PISA, los titulares de la prensa argentina no se hicieron esperar. Los principales periódicos subrayaron el “*severo diagnóstico de la educación argentina*” (*Clarín*, 1 de Julio de 2003). Se destacó que “*a nivel mundial Argentina y el resto de países de la región se ubican en el furgón de cola de la educación*” (*La Nación*, 5 de Diciembre de 2007). Se sostuvo también que “*la educación argentina está en pésimas condiciones en cuanto al desarrollo de competencias académicas*” y “*que el sistema educativo hace aguas por todos lados*” (*Ibídem*). Se afirmó que “*los resultados de la prueba PISA, nos dan la idea que tocamos fondo. Nos gastamos ‘las joyas de la abuela’, es decir, la exigente e igualadora escuela pública argentina*” (*La Nación*, 5 de Diciembre de 2007).

La noticia recibió el tratamiento de un hecho preocupante y dramático, y desde los medios de comunicación se identificaron un conjunto de razones que se perfilaron como las “culpables” del “fracaso escolar”. La publicación de los resultados del programa PISA trasladó a la opinión pública la discusión acerca de los determinantes de los resultados educativos. Especialistas, periodistas y funcionarios alzaron su voz para plantear el estado de crisis del sistema educativo. Entre las cuestiones más destacadas, se responsabilizó por las bajas puntuaciones a los graves problemas y a las desigualdades socioeconómicas que afectan al país, igual que a la escasez de recursos públicos destinados a la educación. Se advirtió así, que Argentina es uno de los países con mayores disparidades en el rendimiento escolar entre los alumnos de familias ricas y pobres (*Clarín*, 2 de Julio de 2003). Por otra parte, se destacó que el presupuesto educativo tendió a la baja o a permanecer estable frente a un crecimiento de la población escolar durante la última década. La falta de conocimientos de los estudiantes argentinos, quedó también asociada a la manera “deficitaria” con la cual operan las escuelas públicas, que suele quedar materializada en el rol de los profesores y en sus condiciones laborales. En tal sentido, los medios destacaron que los profesores argentinos no sólo perdieron salario, sino también formación y capacitación (*La Gaceta*, 15 de Febrero de 2004). Los días de clase perdidos y la función asistencialista de la escuela, que se vuelve lugar de contención más que ámbito de aprendizaje, fueron también temas recurrentes (*La Nación*, 16 de Febrero de 2004). Al respecto, el entonces Ministro de Educación, D. Filmus, sostenía la “*necesidad de una escuela concentrada fuertemente en su misión de enseñar y en la que mantenga una disciplina basada en el respeto al conocimiento y del docente que en las aulas lo representa*” (*Clarín*, 1 de

Julio de 2003). Señalaba de este modo, que *“la baja performance de los alumnos se revierte tomando a la cuestión docente como central, mejorando las condiciones de trabajo y de formación de base de los docentes”* (Ibídem). Se subrayó también, la falta de continuidad política en un área clave como la educación, y que en las escuelas del país no se enseñan el tipo de ejercicios que pruebas internacionales de rendimiento escolar como PISA solicitan a los estudiantes.

En buena parte, las razones del “fracaso escolar” identificadas y difundidas por los medios de comunicación son consecuencia de la manera en que el propio estudio PISA formula y difunde sus principales planteamientos y discursos acerca de la educación. Así, para países como Argentina los informes oficiales del programa destacaron el “desastre” del sistema educativo, mientras para otros países subrayaron el éxito educativo convirtiéndolos en los nuevos ejemplos internacionales de la educación a seguir. Además, estudios mundiales como PISA no sólo buscan constatar diferencias entre los países, sino también explicarlas, de manera que los sistemas de enseñanza mejoren y adopten las estrategias de aquellos países que obtuvieron un exitoso rendimiento escolar. En este sentido, PISA se presenta como un programa orientado a la definición y a la formulación de políticas educativas, que forma parte de una tendencia mundial a la evaluación y a la rendición de cuentas de los sistemas de enseñanza, promovida y legitimada por las organizaciones internacionales. A través de experiencias de este tipo, agencias multilaterales como la OCDE destacan toda una serie de razones del éxito o del fracaso escolar de los países, que debido a la rapidez y eficacia con la cual son difundidas y traducidas, logran convertirse en los discursos hegemónicos acerca del funcionamiento de los sistemas educativos del mundo. Estas interpretaciones operan consolidando visiones comúnmente aceptadas de la realidad, aunque en algunas ocasiones, y tal como se demostrará en la presente tesis, no sean del todo acertadas. No cabe duda entonces, que experiencias globales de evaluación de la educación como PISA expresan la creciente influencia de los organismos internacionales en la esfera educativa, que ya no limitan su incidencia a una determinada zona geográfica o a un sector específico de la educación, sino que se presentan como un fenómeno generalizado, contribuyendo a los procesos de internacionalización de la educación. Los organismos internacionales se convierten así, en actores claves e independientes de la arena educativa. A través de discursos persuasivos, de rápida difusión e imitación entre los países, desarrollan toda una serie de mecanismos de formulación, regulación y

coordinación de las políticas educativas a nivel mundial, que en su conjunto se enmarcan dentro del discurso que promueve la importancia de la educación como factor clave para incrementar la productividad de los trabajadores y, por consiguiente, la competitividad internacional.

Ahora bien, pese a la novedad que supuso el programa PISA, los resultados alcanzados por los estudiantes argentinos de quince años no sorprendieron demasiado en el país. Más bien, vinieron a confirmar el descontento generalizado con el sistema educativo argentino, y los deseos frustrados que supuso la reforma educativa aplicada durante los años 1990, y orientada a la mejora de la calidad y equidad de la enseñanza. Por ejemplo, los resultados del Operativo Nacional de Evaluación (ONE) del año 2000, revelaban que sólo un tercio de los alumnos que terminaban la escuela media estaban cerca de adquirir los conocimientos básicos para ese nivel. Contribuían a este panorama negativo las elevadas tasas de repitencia. Tal es así, que en la Ciudad de Buenos Aires, uno de los distritos con mayor cantidad de alumnos del país y mejores resultados en los ONE, alrededor del 13% de los alumnos del sector público repitió curso durante el año 2004 (incluso en Primer y Segundo año el porcentaje fue aún mayor: del 16% y del 18%, respectivamente). También reflejaba el mal estado de la enseñanza argentina, sobre todo de la secundaria, la elevada proporción de alumnos aplazados en los exámenes de ingreso a la universidad. Aunque en Argentina la mayoría de las universidades nacionales se distingue por su política de ingreso irrestricto, aquellas que solicitan examen confirman anualmente el deficiente nivel de aprendizaje de los estudiantes egresados del secundario. Destaca el caso de la Universidad Nacional de La Plata, una de las más importantes del país. Todos los años las facultades de Ciencias Astronómicas, Exactas, Medicina e Ingeniería de dicha universidad aplican evaluaciones para acceder a sus carreras, y todos los años los resultados son desalentadores. En el año 2004 apenas aprobaron la prueba de Matemáticas el 16,6% de los jóvenes que se presentaron para ingresar a la Facultad de Ingeniería, y algo similar ocurrió con los aspirantes a Medicina en el año 2005, donde sólo un tercio logró ingresar (*Clarín*, 23 de Marzo y 27 de Abril de 2005). La proporción de alumnos reprobados en los exámenes es casi total en carreras como Astronomía e Informática (*La Nación*, 2 de febrero de 2005).

Pero no sólo a nivel nacional los datos confirmaban el mal estado de la educación argentina. Distintas experiencias recientes de evaluación lo hacían también en el ámbito internacional. Al respecto, la información proporcionada por los estudios de la Asociación Internacional para la evaluación de la Educación (IEA, por sus siglas en inglés) y del Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) de la UNESCO, sitúan al país en una posición similar a la de PISA.²

Asimismo, desde el sentido común los discursos que intentan explicar el “crítico” estado actual de la educación argentina operan con una lógica comparativa apelando a un supuesto pasado de gloria en el ámbito educativo nacional. Así lo refleja la siguiente nota periodística: *“La Argentina supo ser reconocida en Latinoamérica por la calidad de su enseñanza y la formación de sus habitantes. Las evidencias sugieren que se trata de logros del pasado. En la actualidad, según la evaluación PISA, prácticamente 6 de cada 10 jóvenes de 15 años no sabe utilizar la lectura como herramienta de incorporación de conocimiento”* (Diario de la República, 12 de Mayo de 2008). No obstante, es importante recordar que las quejas acerca de lo que la escuela no enseña correctamente datan de tanto tiempo como el propio sistema escolar y son recurrentes en buena parte de los países occidentales. Ya hace años, Boudelot y Establet (1990:11) registraron en Francia los históricos y persistentes lamentos acerca del descenso del nivel educativo, señalando al respecto, que *“el descenso del nivel forma parte de los elementos que componen el paisaje intemporal de la escuela: se le descubre cada año con el mismo pavor, se le deplora hoy en los mismos términos que antaño”*. Por otra parte, cabe subrayar que Argentina no dispone de estadísticas históricas sobre el nivel de éxito o fracaso escolar, por lo cual no es posible afirmar o refutar el supuesto declive del nivel educativo de los jóvenes argentinos. En tal sentido, y por sobre todas las cosas, el propósito de esta tesis reside en analizar el bajo rendimiento escolar de los estudiantes argentinos no a partir de una perspectiva histórica, sino desde una visión comparativa internacional. Para tal propósito, vale la pena repetir una vez más, se tomará a los resultados del programa PISA como eje de análisis.

² Véanse al respecto los resultados del estudio PIRLS 2001 de la IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*), y del Primer y Segundo estudio comparado del LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación) de la UNESCO del año 1997 y 2006.

1. Comenzando a explicar el bajo rendimiento escolar de los estudiantes en el programa PISA: visiones hegemónicas de los problemas que afectan a la educación argentina

Ahora bien, ¿por qué los estudiantes de Argentina han demostrado, sistemáticamente, tan poca efectividad para resolver los ejercicios de las recientes pruebas internacionales de rendimiento escolar? ¿Cuáles son las dificultades y los factores que inciden en el llamado “fracaso escolar” del sistema educativo argentino en perspectiva internacional? Estas preguntas orientan el primer objetivo de la tesis: identificar las causas explicativas más recurrentes y significativas del inferior rendimiento del país en las pruebas escolares del programa PISA.

Como se adelantó, en tanto el estudio PISA no sólo describe el nivel de aprendizaje alcanzado por los alumnos de los países participantes, sino también pretende explicar por qué algunos rindieron mejor que otros, dicho programa postula y defiende las razones del éxito o del fracaso de los sistemas educativos. En cada uno de los informes oficiales de PISA, la OCDE identifica un grupo de explicaciones de la desigualdad de rendimiento escolar entre países, así como las políticas educativas a implementar. Para Argentina, igual que para los demás países de América Latina, o de bajo y mediano ingreso, el “fracaso escolar” queda directamente vinculado a un conjunto de explicaciones que se reducen, fundamentalmente, a los aspectos más estructurales de los sistemas educativos. De este modo, se consideran como determinantes del bajo rendimiento el empobrecimiento generalizado de la población de estos países, la falta de recursos destinados a la enseñanza, el mal estado edilicio de las instituciones escolares, y las bajas tasas de cobertura escolar. Se advierte así, que cualquier comparación de resultados de los distintos sistemas de enseñanza debe tener en cuenta, en primer lugar, las circunstancias sociales y económicas de los países.

Por consiguiente, entre las primeras razones argumentadas para comprender el “fracaso escolar” de países como Argentina, sobresalen aquellas explicaciones que subrayan el papel fundamental de los factores asociados al entorno social de los estudiantes. En los informes oficiales del programa PISA, la OCDE señala que la riqueza de los países y su distribución interna son factores que afectan la capacidad de éstos para proveer servicios educativos de calidad a su población. La menor riqueza de Argentina y la mayor

desigualdad económica incidirían no sólo en los bajos resultados escolares, sino también en la mayor dispersión. De tal manera, el Producto Interno Bruto (PIB) sería el índice más clásico para reflejar el nivel de riqueza de una nación; de igual forma, el Índice de *Gini* brindaría la información asociada al nivel de desigualdad con el cual se distribuye la riqueza en una población. A su vez, los factores ligados al entorno social también guardan relación con el origen social de los alumnos. El punto de partida de esta explicación pasa por la constatación de la relación entre el origen social de los estudiantes y el aprendizaje escolar, cuestión fundacional de la Sociología de la Educación. Así, países como Argentina, caracterizados por elevados porcentajes de población ocupando puestos laborales de baja cualificación, altas tasas de desempleo y menores niveles de estudio, tendrían una media de rendimiento inferior a los países con mejores condiciones laborales y tradición escolar. El inferior nivel académico de los estudiantes argentinos quedaría interpretado entonces, como una consecuencia directa de los problemas económicos y sociales que afectan al país.

Estrechamente vinculada a este tipo de explicaciones, está aquella que sostiene que el fracaso escolar de países como Argentina en las pruebas de PISA está directamente asociado a los escasos recursos destinados al sistema educativo. El gasto público en educación aparece en el discurso de las organizaciones internacionales y de los gobernantes como un factor clave para mejorar la productividad de los países, contribuir a su desarrollo social y reducir las desigualdades sociales. En países como Argentina, marcados por repetidas crisis económicas, este tipo de argumentos adquiere dimensiones particulares. La escasez de recursos se considera una de las dificultades recurrentes de la política educativa del país, al tiempo que se traduce en problemas salariales de los profesores, en una infraestructura inadecuada y en tasas de escolarización que aún están lejos de llegar a sus máximos niveles en la enseñanza obligatoria. Pero también, se traslada en las oportunidades reales de aprendizaje de los estudiantes como consecuencia de la desarticulación y desigualdad del sistema educativo argentino. Es así que, en su conjunto, las dificultades económicas y la escasez de recursos que distinguen al sistema de enseñanza argentino estarían incidiendo en la baja calidad de la educación. Teniendo en cuenta que Argentina gasta por alumno alrededor de mil dólares, mientras en los países ricos de la OCDE entre cuatro mil y once mil, una de las principales soluciones a los problemas de la enseñanza en el país pasaría por garantizar más recursos al sector.

Otra de las explicaciones recurrentes guarda relación con la escolarización de los estudiantes. Programas de evaluación como PISA, al examinar a alumnos de quince años, marcan una importante distinción entre los países más industrializados y aquellos de las regiones menos avanzadas económicamente. Los distintos indicadores de acceso escolar por niveles sugieren grados diferenciales de cobertura entre los sistemas educativos de estos países. Mientras en los primeros a la edad de quince años los estudiantes están finalizando la enseñanza obligatoria, que está expandida y llega a tasas plenas de escolarización, en los países de bajo y mediano ingreso, como son los de América Latina, dicha franja de edad suele representar una etapa posterior a la educación obligatoria y, por consiguiente, está menos extendida. Efectivamente, esta era la situación de Argentina cuando integró PISA 2000 y 2006. Si bien la enseñanza secundaria estaba en plena expansión, un porcentaje elevado de jóvenes argentinos de quince años, alrededor del 25%, no formaba parte del sistema educativo. En el año 2007, como resultado de la sanción de una nueva ley nacional de educación, la escolarización obligatoria se extiende hasta finalizar el nivel secundario. No obstante, las tasas de escolarización distan aún de ser plenas.

Es muy frecuente también, sostener que los bajos resultados de Argentina en evaluaciones internacionales de rendimiento escolar corresponden a los estudiantes que asisten a escuelas que dependen de la administración pública y no del sector privado. Los deficientes resultados del país en las pruebas de PISA se traducirían entonces, en malos resultados de la escuela pública y no de la privada. Dicha interpretación adquiere dimensiones particulares en Argentina. En primer lugar, porque la proporción de alumnos que asiste actualmente al sector privado es bastante alta en términos internacionales, de alrededor del 30%. En segundo lugar, porque durante los últimos años se observa un importante proceso de segregación de la población de clase media a la red de escuelas privadas. Las razones de dicha elección se relacionan con los recurrentes problemas que afectan a la escuela pública, y que están vinculados, sobre todo, a los paros o huelgas de los profesores. La crisis del sistema educativo se reduciría entonces, a la esfera pública. Es la red de escuelas públicas, que antaño supuestamente se distinguía por su excelencia, la que atravesaría importantes problemas y dificultades en la actualidad.

2. Explicaciones alternativas del bajo rendimiento escolar de los estudiantes argentinos y límites del programa PISA

En su conjunto, las hipótesis mencionadas subrayan el hecho de que no todos los países compiten en igualdad de condiciones, sino más bien todo lo contrario. Ahora bien, ¿son suficientes las interpretaciones asociadas al origen social de los estudiantes, al nivel de recursos destinado a la enseñanza, a la cobertura del sistema educativo y a la eficacia de las escuelas privadas por sobre las públicas, para abordar y comprender el inferior rendimiento generalizado de los alumnos argentinos en las pruebas del programa PISA? Evaluar el grado en que estas hipótesis consiguen explicar el “fracaso escolar” de países como Argentina en el estudio PISA, es el segundo objetivo de la tesis. Para tal propósito, es fundamental identificar y analizar las virtudes y debilidades de las interpretaciones que aquí se consideran hegemónicas (desde el punto de vista de la OCDE y demás organismos internacionales, desde los discursos mediáticos argentinos, etc.), en tanto aspiran a ser la causa de los problemas que afectan a la educación en países como Argentina.

Como se adelantó, estas explicaciones forman parte de las interpretaciones que organizaciones internacionales como la OCDE hacen del éxito o del fracaso escolar de los países en sus programas de evaluación de la calidad educativa. Así, a través de la puesta en marcha de “mega” operativos de evaluación como PISA, la OCDE ejerce su capacidad para construir, legitimar y difundir discursos educativos que integran y consolidan la agenda política global en materia de educación, cuyo propósito principal es incidir en la configuración de las prácticas locales de los estados nacionales. Sin duda, los discursos educativos que agencias como la OCDE difunden a través de sus variadas y múltiples publicaciones, son consecuencia de una determinada lectura e interpretación de los datos proporcionados por estudios como PISA. Lectura que suele corresponder a los estatutos fundacionales de una organización que prescribe el interés por la dimensión económica de la educación. No obstante, organizaciones como la OCDE, al hacer público y gratuito el acceso a toda la información que supone la elaboración, puesta en marcha y resultados de programas como PISA, brindan la posibilidad de re-analizar estos datos y de llegar a conclusiones que, en muchas ocasiones, contradicen sus propios postulados y recomendaciones. Por consiguiente, las interpretaciones hegemónicas sobre la ineficacia de sistemas educativos como el

argentino, son factibles de ser discutidas a partir de los mismos datos que buscan legitimar dichas visiones dominantes. Sin duda, este es uno de los méritos principales del estudio PISA, que pone a disposición de todo aquél interesado la extensa y completa base de datos que conforma dicho programa. En su conjunto, la disponibilidad de estos materiales permite el análisis exhaustivo de cada una de las explicaciones mencionadas.

Así, aunque sea cierto que en Argentina y los demás países de América Latina el inferior nivel de riqueza y la mayor desigualdad económica respecto a los países de la OCDE guardan relación con las dificultades en el aprendizaje escolar, los datos del estudio PISA muestran que dicha asociación dista de ser lineal y determinante. En primer lugar, porque los estudiantes argentinos tuvieron un rendimiento escolar por debajo a lo esperado de acuerdo a las estadísticas de riqueza y desigualdad económica del país. Algo similar ocurrió con países tan disímiles como Colombia, México o Estados Unidos; mientras lo contrario se constató en Finlandia, Japón y en los países de la ex-Europa socialista (República Checa, Polonia y Hungría). En segundo lugar, porque los mismos datos del programa PISA ponen en cuestión la hipótesis de la mayor desigualdad educativa en Argentina y en el resto de países de la región como una consecuencia inevitable de los problemas económicos que aquejan a estos países. Las tres ediciones de PISA muestran que las desigualdades económicas sí son muy diferentes entre los países, pero no se manifiestan explícitamente en las desigualdades de los resultados escolares al interior de los países, las cuales fueron más parecidas de lo pensado.

Finalmente, los datos del programa PISA confirman que en Argentina la desigualdad en el rendimiento escolar asociada al conjunto de factores vinculados al *background* familiar, es algo más amplia que en países europeos como España. Efectivamente, el origen social de la familia de los estudiantes es en Argentina un determinante más fuerte en el logro educativo. No obstante, y aunque la relación entre el rendimiento escolar y las variables económicas sea más intensa en Argentina, hay ciertas cuestiones que merecen destacarse. En primer término, aún simulando la composición socioeconómica que distingue a la población media de los países de la OCDE, Argentina sigue sin alcanzar los 500 puntos de rendimiento escolar. Es cierto que la puntuación sube más que en países como España, y que el impacto del entorno social sobre el aprendizaje escolar es mayor en Argentina; sin embargo, y pese a que el rendimiento de los

argentinos mejora y se acerca al de los europeos, queda todavía a una gran distancia. En segundo término, cabe destacar las deficientes puntuaciones de los alumnos argentinos que pertenecen a los sectores privilegiados del país; ya sea en términos de clases ocupacionales como en nivel de estudios de los padres, los argentinos siempre estuvieron alrededor de 80 y 100 puntos por debajo de los españoles en igual posición. Si las diferencias de rendimiento entre los estudiantes argentinos y españoles en las pruebas del programa PISA se debieran exclusivamente a factores socioeconómicos de partida, sería esperable, desde esta lógica, que los alumnos de dichos entornos familiares rindan de manera similar. Por lo dicho hasta aquí, se desprende que otros factores que van más allá de las características económicas y culturales de las familias de los estudiantes tienen que estar interviniendo en la determinación del bajo rendimiento de los argentinos en perspectiva internacional. Así, aunque sea una de las causas que no queda excluida y que sí explica una parte de las diferencias de rendimiento entre los países latinoamericanos como Argentina y aquellos más ricos de la OCDE como es el caso de España, los datos de PISA estarían poniendo de relieve que las dificultades del sistema de enseñanza de Argentina no se explicarían exclusivamente por el mayor impacto del entorno social de los estudiantes sobre el aprendizaje escolar.

A su vez, y aunque sea cierto que en Argentina la magnitud de la inversión educativa es menor en relación a los países ricos de la OCDE, que ésta sea la causa del bajo rendimiento educativo en las pruebas del programa PISA es discutible. En sus distintas ediciones, PISA puso de manifiesto que no existe una relación lineal entre el aprendizaje estudiantil y el nivel de gasto que los países destinan a la educación, tal como lo hacían esperar las abundantes investigaciones sobre la temática. Además, para el caso de Argentina, las estadísticas muestran que no sólo el nivel de gasto en educación aumentó sostenidamente durante los últimos años, sino que el país gasta también de manera proporcional a su renta. A pesar de esta situación, las mediciones de rendimiento escolar como son los resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación no muestran una mejora similar. Por otra parte, si bien es cierto que el nivel de gasto de Argentina está por debajo de muchos países de la OCDE, también es verdad que es similar al de algunos países de Europa del Este que consiguieron buenos resultados en las mismas pruebas escolares como son las de PISA. En definitiva, de los datos del programa PISA se desprende que los efectos del gasto sobre la calidad de la enseñanza no son tan claros como los efectos sobre los insumos de la educación. Es

decir, que aumentar el gasto probablemente se traduciría en escuelas y aulas en mejores condiciones, profesores con sueldos dignos y un mínimo de material escolar; ahora bien, esta serie de mejoras no necesariamente significarían elevar el nivel de rendimiento escolar.

En lo que respecta a la escolarización de los estudiantes, se advirtió que, al evaluar a alumnos de quince años, evaluaciones como PISA marcan una distinción entre los países más industrializados y las regiones menos avanzadas económicamente. En el momento en que fueron aplicadas las pruebas del programa PISA, en Argentina la educación secundaria no era obligatoria en su totalidad, tal como quedó regulado a partir de la nueva ley nacional de educación del año 2006. En ese entonces, la enseñanza secundaria, bajo las distintas formas escolares en las que se presentaba, constituía sólo en su primer tramo parte de la educación común y obligatoria. Ahora bien, dicha cuestión dista de contribuir, tal como se supone, a la explicación del bajo rendimiento escolar de los argentinos en perspectiva internacional. Pese a que en el país los indicadores de escolarización señalan que algo más del 25% de los jóvenes de quince años está fuera del sistema educativo, esta situación, paradójicamente, podría estar dando por resultado mejores puntuaciones medias en las pruebas de aprendizaje escolar del programa PISA. Como se verá, es de suponer que quienes no han accedido a la enseñanza secundaria sean jóvenes que proceden de sectores desfavorecidos en términos socioculturales, y que han presentado problemas a lo largo de su trayectoria escolar. Por consiguiente, es muy probable que al incorporarse tardíamente al sistema lo hagan con ciertas dificultades. Así, aunque existen importantes desigualdades en el acceso escolar que distancian a países como Argentina de los estándares de los países centrales, las inferiores tasas de escolaridad del país estarían informando acerca del mayor grado de selectividad con el cual opera el sistema educativo argentino.

Por otra parte, y tal como se mencionó, se da por hecho que los inferiores resultados de los estudiantes argentinos en las pruebas de aprendizaje del programa PISA se ligan a la escuela pública, no así a la privada. El bajo rendimiento escolar se restringiría entonces, al sector público que es el que más problemas estructurales presentaría en el país. Lejos están los datos del estudio PISA de validar dicha hipótesis. La escasa influencia de los factores relativos a la gestión de los centros escolares sobre el rendimiento educativo, y el hecho de que no se encuentre ventaja de la gestión privada sobre la pública en

Argentina y en la mayor parte de los países, significaría que las distintas modalidades de organización de la enseñanza que existen en la actualidad son muy similares en cuanto a logro escolar se refiere. Así, aunque sea cierto que en Argentina los alumnos del sector privado lograron mejores puntuaciones, dicha situación no se explicaría por las particularidades pedagógicas o institucionales que distinguen al sector, sino más bien por las características socioeconómicas de los estudiantes que a este tipo de escuelas asisten. Además, y aunque la estrategia de desarrollo de la escuela privada se base en la reafirmación discursiva de su capacidad de obtener mejores niveles de aprendizaje estudiantil, sus mejores resultados no sólo dependen directamente de los estudiantes que a ellas asisten, sino que en Argentina ni siquiera están a la altura de aquellos obtenidos por los alumnos del sector privado de los países industrializados de la OCDE. A modo de ejemplo, mientras en Argentina el rendimiento promedio de las escuelas privadas fue de 445 puntos en el área de Ciencias en PISA 2006, en España en este mismo tipo de escuelas se alcanzó una media de 536. La distancia entre ambos países es considerable, y merece indagarse pues va más allá de las explicaciones asociadas a los factores socioeconómicos.

En su conjunto, las limitaciones de las hipótesis mencionadas llevan a sostener que el programa PISA ha conseguido gran solidez en la descripción del aprendizaje alcanzado por los alumnos argentinos; no obstante, no ha logrado avanzar demasiado en la explicación de las diferencias de rendimiento entre este país y aquellos de la OCDE. Por lo general, las interpretaciones de la OCDE sobre los datos de PISA se circunscribieron a las dimensiones más estructurales del fracaso escolar, llegando incluso a forzar sus propias estadísticas intentando justificar sus hipótesis. Por consiguiente, el tercer objetivo de la tesis es identificar y analizar el comportamiento de un grupo de factores que se denominarán “alternativos”, y que ayudarán a comprender con mayor precisión el bajo rendimiento escolar de los estudiantes argentinos en las pruebas de PISA. Es decir, ¿por qué en el país todos los alumnos de quince años, independientemente de su origen social y del tipo de escuela a la que asisten, consiguieron tan bajas puntuaciones en perspectiva mundial? Al respecto, los factores que se identificarán involucran el ámbito propiamente pedagógico, los cuales en el programa PISA no han sido contemplados en profundidad.

Aunque las condiciones socioeconómicas de la población argentina, igual que el financiamiento de la educación, interactúan e inciden en el estado actual del sistema educativo nacional, los factores económicos y culturales son insuficientes para explicar el inferior nivel generalizado de los alumnos argentinos en las pruebas de PISA. La parcialidad de su poder explicativo, conduce entonces a identificar otras causas asociadas a procesos que no suceden al margen de la escuela, sino dentro de la misma. Es al fin y al cabo en los centros escolares donde se realiza el proceso de enseñanza y aprendizaje, y es en ellos donde puede ser mejorado. En tal sentido, cualquier hipótesis de mejora de la experiencia escolar de los estudiantes descansa en lo que sucede en la enseñanza y depende, en buena parte, de ésta. De lo contrario, no se entendería por qué al contrastar el logro escolar de los estudiantes argentinos y españoles de igual condición social y tipo de escuela, estos últimos siempre obtienen puntuaciones superiores.

Es fundamental poner la enseñanza en el centro del análisis y, en este sentido, vale la pena interrogarse acerca de la manera en que están operando las escuelas argentinas, puesto que es probable que su actuación no esté contribuyendo o haciendo efectivos los procesos de enseñanza y aprendizaje. ¿En qué medida el funcionamiento de la organización escolar incide en la explicación del bajo rendimiento de los estudiantes argentinos en perspectiva internacional? ¿Qué parte de las diferencias de rendimiento entre los alumnos argentinos y aquellos de los países de la OCDE se pueden deber a las características del centro en el que estudian, más allá de los factores personales, familiares, etc.? El aprendizaje estudiantil es resultado de un complejo proceso en el cual intervienen diversas variables que se combinan de forma diferente en los distintos países. Así, junto a los factores vinculados al entorno social y económico, que se tornan en elementos claves aunque no suficientes, destacan aquellos relativos al funcionamiento de las escuelas. Más específicamente, a la organización que adquieren las prácticas de enseñanza que los profesores despliegan cotidianamente en sus centros educativos.

Consecuentemente, la tesis supone plantear las siguientes preguntas. ¿Evaluaciones internacionales como PISA, no estarían generando información sobre cómo las escuelas están logrando que sus estudiantes adquieran esos conocimientos y competencias esperadas? ¿No es posible acaso que el nivel de exigencia académica de las pruebas

estandarizadas que el estudio PISA aplicó haya sido mayor que el nivel de exigencia al que los alumnos argentinos están acostumbrados? ¿Brinda el sistema educativo argentino una base común de conocimientos y de capacidades en todos los estudiantes? ¿Está generando la escuela media en Argentina las condiciones propicias para cumplir con una de sus funciones principales: la formativa? La escuela secundaria, ¿está garantizando las posibilidades formales y reales de enseñar y aprender? Abordar dichos interrogantes exige volver la mirada a lo que ocurre al interior de los centros educativos y, sobre todo, a la manera en que trabajan los profesores. Ambas cuestiones han quedado en segundo plano en el programa PISA; probablemente, como resultado de la dificultad que supone medir estadísticamente este tipo de cuestiones en evaluaciones estandarizadas del rendimiento escolar.

En el programa PISA la delimitación de los factores escolares, su medición y el establecimiento de relaciones contrastadas con el aprendizaje estudiantil requieren de una mayor elaboración teórica y metodológica. Por consiguiente, y a los efectos de esta tesis, para dar cuenta de su importancia se analizará la situación educativa de Argentina en relación a la de España, en tanto este último país logró resultados superiores y, como se sostuvo, muy cercanos a la media internacional. Para tal propósito se combinarán los datos proporcionado por PISA, con aquellos que proceden de un amplio grupo de entrevistas a profesores y estudiantes de ambos países. Las entrevistas fueron realizadas en distintos centros secundarios de cada país; más específicamente, la información proviene de entrevistas efectuadas a estudiantes de quince años y a profesores que estaban impartiendo clases de Matemáticas en el nivel al que asisten los alumnos de dicha edad.

Pero no sólo se recurre al análisis del caso español como referente para estudiar la situación educativa de Argentina por los mejores resultados de sus estudiantes en las pruebas escolares de PISA, sino también porque su sistema de enseñanza comparte con el argentino un conjunto de rasgos pedagógicos e institucionales que facilitan la comparación. Así, la organización de los ciclos educativos se estructura en ambos países sobre una educación primaria de aproximadamente seis años de duración y una educación secundaria que se divide entre una básica y una superior con duración de alrededor de tres años cada una. Ambos sistemas educativos se distinguen también por la enseñanza comprensiva, y por la descentralización político-administrativa y

financiera del sistema, que tiene su correlato en la descentralización curricular. Asimismo, tanto en Argentina como en España la financiación de la enseñanza es mayoritariamente pública. Por otra parte, los programas curriculares de la enseñanza en Argentina y España, por lo menos en la asignatura de Matemáticas que aquí se estudia, son bastante similares. Lo mismo ocurre con los libros de texto utilizados.

Facilita también la comparación el hecho de que ambos países formen parte del Grupo Iberoamericano de PISA. Este grupo está conformado por seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay) y por dos europeos (España y Portugal) que se distinguen por compartir ciertos rasgos demográficos, políticos y culturales, y por la confluencia de intereses comunes a la hora de evaluar la política educativa.³ Al respecto, en el primer informe regional de PISA para estos países, se destaca un grupo de indicadores considerados fundamentales a la hora de comprender y explicar el rendimiento escolar de los estudiantes. En primer lugar, se subraya el grado de urbanización alcanzado por cada país, que en Argentina es del 90% y en España del 77% según los datos de la UNESCO para el año 2006. A pesar de que la población rural y urbana no significa lo mismo en cada país, existiendo diferencias significativas entre las naciones latinoamericanas y europeas, y que las implicaciones del carácter rural o urbano de una zona determinada no son las mismas para todos, dentro del GIP Argentina sobresale como uno de los países latinoamericanos con mayor proporción de población urbana. El segundo aspecto demográfico destacado en el informe, refiere al porcentaje de población de 15 a 64 años sobre la población total de cada país. Este indicador se considera una aproximación a la población económicamente activa, y se espera que un país con una alta proporción de población activa presente mayores oportunidades de desarrollo. Los valores de tal indicador para Argentina son relativamente elevados, de alrededor del 64%; las cifras españolas son similares, pues el porcentaje de población que tiene entre 15 y 64 años llega al 69%. Es probable que dichas diferencias se expliquen por presentar Argentina una estructura poblacional más

³ El GIP se creó en el año 2005 con el objetivo de lograr mayor injerencia en el diseño de las pruebas y en los análisis de los resultados de estos países. En su primer publicación oficial, *Iberoamérica en PISA 2006. Informe regional* (OCDE/GIP, 2009), sostiene que la conformación del grupo responde a los siguientes criterios: países de referencia que comparten cierta cercanía cultural, historia o contexto social, económico o político más o menos comunes, e intereses similares para evaluar la política educativa en los distintos países. Cabe señalar que en el año 2008 se unieron al GIP Panamá y República Dominicana.

joven (a modo de ejemplo, el porcentaje de población de 15 años en Argentina es del 1,7%, mientras que en España es del 1%).⁴

Ahora bien, a pesar de estas similitudes, es necesario remarcar que entre Argentina y España las diferencias sí son significativas en el plano económico. Por consiguiente, en el análisis comparado es fundamental tener presente los niveles de desarrollo económico y social alcanzados por cada país. Al respecto, los indicadores tradicionales y más utilizados para informar sobre el nivel de ingresos de los países y el grado de equidad que presenta su distribución interna son, respectivamente, el PIB *per cápita* y el Índice de *Gini*. Según los datos del Banco Mundial del año 2007 el Índice *Gini* para Argentina era de 51,3 mientras en España de 32,5. En cuanto a la renta *per cápita*, en España es bastante más elevada que en Argentina. Los indicadores del Instituto de Estadística de la UNESCO para el año 2006 muestran que en el primero era de 28.649 dólares, mientras en Argentina de 11.985 dólares. Así, aunque entre los países de Latinoamérica Argentina destaca por su elevado nivel de renta y por la menor desigualdad económica, respecto de España su ingreso es bastante menor y la distribución interna de su riqueza notoriamente menos equitativa. Por último, son también relevantes los datos del Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Este índice resulta de un enfoque multidimensional que sostiene que el grado de desarrollo de una sociedad debe ser evaluado mediante la combinación de tres dimensiones básicas: salud, educación y riqueza. Para el año 2009 los datos de este indicador muestran que Argentina está en una situación menos ventajosa en relación a España, pues mientras el primero se sitúa en el puesto número 49 del ranking, España lo hace en el número 15 de un total de 182 países.⁵ En definitiva, las desigualdades en la dimensión económica ponen de manifiesto la complejidad de los análisis necesarios para comparar y comprender las realidades educativas de ambos países, y explicar los resultados educativos y los factores que los determinan.

En lo que respecta a las entrevistas, básicamente interesa indagar en la manera en que los profesores argentinos y españoles despliegan sus prácticas de enseñanza académica, y el nivel de exigencia con el que lo hacen en las escuelas de cada país. Se parte de

⁴ Estos indicadores, presentes en el informe regional del GIP, corresponden a estadísticas oficiales.

⁵ Para mayor información sobre la construcción de este índice véase al respecto el *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

suponer que en cada sistema los profesores adecuan sus prácticas a un nivel distinto de exigencia. ¿Qué es lo que estaría diferenciando las prácticas de enseñanza de los profesores argentinos respecto a los españoles? ¿Son las prácticas de enseñanza de los españoles más efectivas y exigentes a nivel académico que las de los argentinos? ¿Cómo identificar la mayor o menor exigencia académica en cada sistema? Esta serie de preguntas, llevan también a plantearse otros interrogantes referidos a la relación entre el trabajo de los profesores y el marco institucional u organizativo en el que están situados tanto sus alumnos como ellos. Fundamentalmente, en las entrevistas interesa identificar de qué manera la escuela contribuye a hacer más efectivas las prácticas de enseñanza de los profesores. Para responder a estas preguntas, la tesis se articula en torno al discurso de los profesores. Como el estudio PISA examina tres grandes áreas de conocimiento: Lectura, Ciencias y Matemáticas, y dado que las dos primeras no se corresponden directamente con una asignatura escolar, se decidió entrevistar a profesores de Matemáticas que impartían clases en el nivel al que asisten los alumnos de quince años. En Argentina daban clases en Primer año del Polimodal y en Tercer año de la tradicional escuela secundaria; en España en Cuarto año de la Escuela Secundaria Obligatoria (ESO). Asimismo, y de modo complementario, la presente investigación tiene en cuenta el discurso de los estudiantes de quince años.

Demostrar empíricamente la asociación entre la manera en que funcionan las escuelas y el rendimiento escolar de los países, tiene un alto grado de dificultad. Desde fines de los años 1960, las investigaciones más importantes han puesto de relieve la debilidad y la falta de consistencia de la relación entre las características de las escuelas y el aprendizaje estudiantil. Este fue uno de los resultados más sorprendente del famoso *Informe Coleman*, publicado en el año 1966. En este informe los efectos de la escuela sobre el aprendizaje quedaron reducidos por la gran influencia del contexto familiar. Si bien los estudios posteriores continuaron subrayando que el rendimiento educativo depende en gran medida de los factores socioeconómicos y culturales asociados a la familia de los estudiantes, sobre los cuales la escuela tiene poco control, cabe recordar que la mayoría de estos trabajos fueron realizados en países industrializados, particularmente en los Estados Unidos y en los países de Europa. En estos países las condiciones estructurales propias del sistema educativo suelen estar garantizadas; por consiguiente, es posible que esta situación de cuenta de la escasa correlación entre los factores escolares y el rendimiento estudiantil. Para la presente tesis dicha cuestión es

central pues, como se constatará, entre países como Argentina y España existen enormes diferencias en lo que refiere a las condiciones propiamente pedagógicas e institucionales, las cuales contribuirían a explicar, en buena parte, las desigualdades de rendimiento escolar. En tal sentido, es preciso tener presente que en Argentina muchas escuelas operan bajo contextos institucionales dispersos y fragmentados, que no aseguran las condiciones adecuadas para el aprendizaje estudiantil, ni exigen académicamente lo suficiente para que éste se efectivice. Al respecto, se identificarán tres aspectos claves de las instituciones educativas que difieren notablemente entre ambos países, y que estarían guardando estrecha relación con las oportunidades de aprendizaje escolar: las prácticas de transmisión de conocimientos curriculares, la utilidad del libro de texto y las horas impartidas de clase en la escuela. Específicamente para la asignatura de Matemáticas, se demostrará que en las escuelas secundarias de Argentina las prácticas de transmisión de conocimientos escolares no sólo son muy desorganizadas, sino que además quedan en un segundo plano. Esta situación se expresa en cuestiones como la ausencia del libro de texto, en tanto recurso didáctico que permite estructurar y planificar la clase en contextos educativos altamente fragmentados como es el argentino. Por otra parte, es frecuente que en las escuelas medias del país el alumno esté expuesto a muy pocas horas de clase como consecuencia de los problemas estructurales que aquejan al trabajo docente y, por consiguiente, a menos conocimiento escolar. Además, en algunos centros prevalece la función asistencialista por sobre la instructiva, distorsionando la transmisión del conocimiento entendida como el cometido principal de la institución escolar.

Particularmente, en lo que respecta al menor tiempo de clase al que están expuestos los estudiantes, se demostrará que una de sus razones está directamente asociada a las condiciones de trabajo de los profesores, que los conduce al pluriempleo y a un generalizado descontento como resultado de los bajos sueldos percibidos. Las condiciones laborales y salariales de los profesores, igual que su formación, configuran los márgenes que delimitan sus actividades educativas, obstaculizando las posibilidades de desplegar prácticas de enseñanza ordenadas, coherentes y con los recursos necesarios para su efectividad. Es necesario entonces, preguntarse si la desigualdad de rendimiento entre los estudiantes argentinos y españoles no guarda relación con la calidad de su profesorado, con las condiciones materiales y formativas en función de las cuales los enseñantes de cada país ejercen su labor. Estudios internacionales recientes destacan la

centralidad del profesor, y no sólo la importancia de su formación, sino de las condiciones económicas y laborales bajo las cuales ejercen su trabajo. Por consiguiente, aún sosteniendo que la dimensión económica no determina por sí misma los resultados académicos de los estudiantes, adquiere aquí centralidad, ya que los magros sueldos percibidos por los enseñantes argentinos y los recurrentes problemas en el pago de los mismos, se relacionan con la insolvencia económica del Estado argentino. La situación laboral que atraviesan los profesores argentinos atenta contra la calidad de los aprendizajes escolares; la postergación por parte de los gobiernos de la problemática salarial, así como los recurrentes conflictos con sus gremios, surgen como constantes en el sistema educativo argentino, sin aparecer ni las soluciones ni las vías de diálogo adecuadas.

Lamentablemente, los datos del programa PISA poco dice acerca de la dimensión escolar. Así, y aunque PISA sea uno de los programas internacionales más rigurosos para evaluar el rendimiento educativo, cuenta con ciertas limitaciones metodológicas. Entre éstas cabe adelantar las siguientes. La primera, es que la información sobre las instituciones escolares se obtiene a través de los directores, lo que podría dar lugar a una visión poco objetiva de los problemas que afectan a las escuelas. La información recogida en el cuestionario del centro, como PISA reconoce, puede resultar “instructiva” respecto a la visión que alumnos, docentes y administradores tienen acerca de la política educativa, pero no fiable como un indicador objetivo de aquella. Además, y aunque uno de los campos temáticos del estudio sea el análisis de la eficacia y eficiencia de los procesos educativos, los tres informes realizados hasta el momento se centraron en el análisis del aprendizaje estudiantil y de la equidad de las oportunidades educativas. La segunda de las limitaciones, es la poca información que recopila sobre los profesores, y que constituye una de las diferencias principales respecto a otras evaluaciones internacionales. Como se adelantó, es probable que dicha ausencia esté asociada al hecho de que la mayoría de los estudios que buscaron medir la incidencia de las características del profesorado sobre el aprendizaje escolar, dieron cuenta de la dificultad de hallar correlaciones estadísticas entre ambas variables. Por consiguiente, identificar y medir la incidencia de los profesores en estudios empíricos de este tipo supone serios riesgos metodológicos que aún no han sido resueltos. Al respecto, es fundamental recordar que la mayoría de estas investigaciones se localizaron en países económicamente ricos, donde los enseñantes no sólo tienen garantizada una buena

formación inicial, sino también adecuadas condiciones materiales. El escenario escolar de Argentina es muy distinto, sobre todo, en lo que refiere a las condiciones de trabajo y salariales.

No menos importantes son las dos limitaciones que a continuación se señalan. La primera, directamente vinculada al enfoque de las “competencias” del programa PISA. Desde esta perspectiva, se supone que las evaluaciones de PISA sólo miden destrezas y habilidades de los estudiantes. Por su insistencia en la práctica, se considera que las pruebas de PISA excluyen cualquier contenido disciplinar. Así, en las evaluaciones de Lectura, Matemática y Ciencias, se presume que los alumnos sólo deben ser capaces de aplicar su “saber hacer” en diferentes contextos. Ahora bien, es posible que en el área de comprensión lectora este enfoque sea respetado en mayor medida, pero no estaría sucediendo lo mismo en las otras dos áreas evaluadas: Matemáticas y Ciencias. Por consiguiente, las pruebas del programa PISA, por lo menos en Ciencias y en Matemáticas, sí estarían midiendo y examinando en gran medida conocimientos escolares. A modo de ejemplo, cabe subrayar algunas de las preguntas correspondientes al área de Ciencias, y asociadas a los efectos de la “lluvia ácida”, de los “cultivos genéticamente modificados” y del “efecto invernadero”; lo mismo ocurre con los ejercicios de las pruebas de Matemáticas, que requieren la resolución de operaciones algebraicas de distinta complejidad que suelen aprenderse en el contexto escolar. Hay que destacar también, que dicha cuestión se ve agravada por la posible interacción del tipo de contenidos de las pruebas con las diferentes culturas de los países implicados y con su tradición educativa.

Finalmente, cabe mencionar que dicha evaluación consiste en que no brinda datos relacionados directamente con la capacidad cognitiva de los estudiantes, salvo que se considere como tal a la información que deriva indirectamente de la habilidad de los alumnos para resolver los ejercicios de las pruebas. Las investigaciones que destacan la centralidad de los factores cognitivos en la determinación del aprendizaje individual, confirman la existencia de correlaciones muy altas y estables con los resultados de las pruebas académicas y con las calificaciones escolares.⁶ Estos estudios sostienen que,

⁶ Por lo general, las correlaciones entre las medidas de inteligencia y el rendimiento escolar se sitúan entre 0,5 y 0,7 en la enseñanza de nivel primario, reduciéndose a valores que oscilan entre 0,3 y 0,4 en la educación secundaria (Jensen, 1981). A medida que se avanza en los niveles educativos la intensidad de

una vez controlados los rasgos personales de los alumnos (motivacionales y, sobre todo, cognitivos), la influencia de los factores sociales, y en particular del estatus sociocultural de las familias sobre el aprendizaje, queda reducida a un pequeño porcentaje de varianza.⁷ De estos estudios se desprende que, en condiciones similares de escolaridad, la incidencia de los factores sociales sobre el aprendizaje escolar tendría lugar en gran medida a través de las características cognitivas y motivacionales de los alumnos. A pesar del poder explicativo de estas variables, en el programa PISA y en sus respectivos análisis estadísticos no se dispone de ninguna medida directa de las aptitudes educativas o de la inteligencia de los estudiantes. El lugar de esta variable ha sido ocupado por el estatus social de la familia. Además, en relación a las variables que informan acerca de los aspectos motivacionales de los estudiantes, éstas no han sido medidas de manera comparable entre los países, tal como sí se hizo con el aprendizaje estudiantil. En definitiva, programas de evaluación internacional como PISA aportan muy poco en lo que respecta a las características personales de los estudiantes y, por consiguiente, a su relación con el aprendizaje escolar.

Recapitulando, esta tesis está dedicada a intentar evaluar el alcance y el significado del “fracaso escolar” de los alumnos argentinos en las pruebas del programa PISA, con el objetivo de profundizar en el conocimiento de los problemas y desafíos a los que se enfrenta el sistema educativo del país para la adecuada preparación de sus estudiantes. Para tal propósito la atención se focaliza en un grupo de explicaciones que se presentan como las visiones hegemónicas de los problemas que afectan a la educación, y que coinciden con aquellas interpretaciones defendidas y difundidas por organizaciones internacionales como la OCDE. No obstante, se demostrará que estas explicaciones son insuficientes, lo cual conlleva la necesidad de buscar interpretaciones alternativas. Al respecto, en el análisis se enfatizará la manera en que funcionan las escuelas, así como las condiciones laborales bajo las cuales los profesores realizan su tarea. Ambos aspectos propios del sistema educativo argentino, junto a la composición social de la población y los escasos recursos asignados a la enseñanza, se vuelven factores centrales

la correlación es más débil como consecuencia de la restricción del rango (Colom y Andrés-Pueyo, 1999). Cabe señalar, al respecto, los estudios de Flynn (2000), Herrnstein y Murray (1994), Jensen (1981), y Carabaña (1979 y 1988) para España. Para una síntesis de los principales avances en el ámbito del estudio de la inteligencia véase el trabajo de Colom y Andrés-Pueyo (1999).

⁷ Alrededor del 2% o 3% de la varianza según las estimaciones de Carabaña (1988). Los factores cognitivos en estos estudios explicarían alrededor del 40% de la varianza de las pruebas y el 20% de la varianza de las calificaciones.

para comprender el deficiente nivel de aprendizaje de los estudiantes argentinos en perspectiva internacional. Finalmente, esta tesis busca ser una contribución a los estudios que ponen de relieve el rol central de los organismos internacionales en la construcción y difusión de la agenda política global en materia de educación; en este caso, a través de la puesta en marcha de operativos de evaluación como es el caso del programa PISA de la OCDE.

3. Organización de la obra

La tesis se organiza de la siguiente manera. El primer capítulo hace referencia a los rasgos centrales que definen al programa PISA, para luego presentar los resultados de Argentina. El capítulo se divide en dos apartados. En el primero, se señalan los aspectos metodológicos básicos del estudio PISA, imprescindibles para el análisis y la discusión posterior de las puntuaciones obtenidas. En la segunda sección, se describen los resultados de PISA para Argentina, poniendo especial hincapié en los más recientes que corresponden a la tercera edición. La situación de Argentina se estudia en relación a los países de su entorno, y de un grupo de países de mayor desarrollo económico de la OCDE. Entre estos últimos, España ocupa un lugar privilegiado en la comparación.

En el segundo capítulo, se muestra que los bajos resultados escolares de Argentina en el programa PISA venían siendo confirmados por experiencias previas de evaluación efectuadas a escala internacional. Al respecto, se destacan las pobres puntuaciones del país en los estudios regionales del LLECE de la UNESCO (Primer Estudio y SERCE). Se hace referencia también a la participación, aunque escasa, de Argentina en los estudios de la IEA, sobre todo en PIRLS. A su vez, en este capítulo se examina el rol central que adquieren las agencias internacionales en la promoción y legitimación del discurso de la evaluación y la rendición de cuenta de los sistemas educativos nacionales. Agencias como la OCDE impulsan en la actualidad la tendencia hacia la evaluación de los sistemas educativos, poniendo en marcha operativos de evaluación y persuadiendo a los países en la necesidad de integrar experiencias de este tipo de manera de mejorar la calidad y equidad de la enseñanza.

En el tercer capítulo, se describen las principales regulaciones que organizan y estructuran el sistema educativo de Argentina. El propósito del capítulo es describir las

políticas educativas más importantes que configuraron el sistema educativo en el cual estaban insertos los estudiantes argentinos en el momento en que se aplicaron las dos pruebas del programa PISA. Específicamente, el análisis se centra en dos períodos. El primero, abarca los años 1992-2001, cuando se puso en marcha la denominada “transformación educativa argentina” que supuso un proceso de reforma del sistema de enseñanza centrado en la búsqueda de mayor calidad y equidad. Para lograr tales objetivos se diseñaron y aplicaron un conjunto de políticas, entre las cuales destacaron la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad de Buenos Aires, y la Ley Federal de Educación (LFE). El segundo período, abarca los años que van del 2002 al 2006. En esta sección se presenta la legislación educativa sancionada luego de que el país atravesara una de las peores crisis económicas e institucionales de su historia. Se destaca la ley de los 180 días de clases, la de financiamiento de la educación, y la nueva ley de educación nacional que vino a reemplazar a la anterior LFE. En su conjunto, se verá que estas leyes aparecieron como una respuesta frente a los serios problemas ocasionados por el proceso reformista de los años 1990.

A partir de los próximos capítulos, se da inicio a la identificación de las interpretaciones del “fracaso escolar” de los estudiantes argentinos en el programa PISA. El análisis comienza por aquellas explicaciones que aluden a las dimensiones más estructurales del país y de su sistema educativo. Así, el cuarto capítulo examina uno de los aspectos fundamentales del sistema de enseñanza argentino: su cobertura escolar. La situación del país se estudia en perspectiva internacional, ya sea en relación a los sistemas de enseñanza de la región, como de algunos países avanzados económicamente, entre ellos España. Finalmente, se aborda la relación entre la desigualdad en el acceso escolar y su supuesta incidencia en el rendimiento estudiantil.

En el quinto capítulo, se discute la relación entre el nivel de aprendizaje de los estudiantes argentinos en las pruebas de PISA y los recursos económicos que el país destina a la educación. Tres son las secciones que conforman el capítulo. La primera, presenta los rasgos principales del sistema de financiamiento de la enseñanza en Argentina, para luego describir y analizar el nivel actual de gasto en el sector. En el análisis se privilegia el período que va de los años 1990 a 2001, época en la cual se introdujeron importantes modificaciones en el sistema educativo como fue la

descentralización y la aplicación de la LFE. La segunda parte, proporciona información sobre los niveles y características generales del gasto educativo argentino en el contexto internacional. En la tercera y última sección, se estima empíricamente la asociación entre los recursos económicos y el rendimiento escolar a partir de los datos de PISA. Específicamente, se examina la influencia del gasto por alumno sobre la eficacia escolar. Finalmente, se extraen algunas conclusiones sobre las implicancias reales del gasto en educación o, por lo menos, sobre las empíricamente probadas.

En el capítulo sexto, se identifica y analiza la hipótesis de la influencia de la composición sociocultural de las poblaciones sobre el rendimiento escolar. El objetivo del capítulo es profundizar en el debate acerca de la influencia del origen social en el logro educativo de los alumnos argentinos. ¿Hasta qué punto la baja eficacia de los estudiantes argentinos en las pruebas del programa PISA y en perspectiva internacional se puede abordar a partir de las diferencias de origen social? ¿Es la relación entre origen social de los estudiantes y aprendizaje escolar más intensa en Argentina que en los países económicamente más ricos como España? ¿El impacto del entorno social de los estudiantes sobre el rendimiento educativo es más intenso en el país latinoamericano que en el europeo? ¿Las desigualdades económicas, más amplias en Argentina, se traducen en mayores desigualdades de rendimiento entre los estudiantes del país? Para responder dichos interrogantes el capítulo se organiza en cuatro apartados. En el primero, se presentan las principales investigaciones que estimaron empíricamente el vínculo entre la clase u origen social de los estudiantes y el rendimiento escolar. Se mencionan también las explicaciones más relevantes que buscaron interpretar dicha asociación. En el segundo apartado, se estima empíricamente la hipótesis de la mayor desigualdad educativa, tan defendida en los países de la región latinoamericana. En la tercer sección, se examina la manera en que el programa PISA estima la relación entre el entorno social de los países y el rendimiento educativo. Finalmente, se abordan estadísticamente las particularidades de dicha relación en Argentina, privilegiando la comparación con el caso de España.

En el capítulo séptimo, se presta atención a los factores relativos a la gestión de las escuelas, específicamente se estudia el rendimiento estudiantil a partir del tipo de centro al que asisten los alumnos: público y privado. El capítulo se organiza en dos secciones. En la primera, se examina el efecto de los factores escolares sobre el rendimiento

estudiantil. En la segunda, particularmente la influencia del tipo de escuela. Para abordar ambas cuestiones se consideran los datos de PISA 2006, y se parte de las conclusiones que derivan del análisis estadístico realizado por la OCDE. A partir de estas conclusiones, se justifica la necesidad de reexaminar los mismos datos para Argentina, pero con un nuevo modelo multinivel que estime de manera más precisa el efecto de los factores asociados al rendimiento estudiantil y su incidencia en la explicación de la desigualdad entre las escuelas.

En el capítulo octavo, la atención se enfoca en la manera en que funcionan las escuelas secundarias de Argentina, particularmente se examinan las prácticas de transmisión de conocimientos curriculares de los profesores en el área de Matemáticas y en comparación a la experiencia escolar de países como España. El análisis de este capítulo se articula entonces, sobre la información recolectada en un trabajo de campo de corte cualitativo y los datos de PISA 2006, estructurándose de la siguiente manera. En primer lugar, se aborda teóricamente la contribución de la organización escolar en la explicación de las diferencias de rendimiento entre los países. En segundo término, y con el propósito de descartar la presunción de la desigualdad curricular, se contrastan los contenidos formales de la enseñanza para la asignatura de Matemáticas que corresponden a los estudiantes de quince años de Argentina y España. En tercer instancia, se estudia la organización de las prácticas de transmisión de conocimientos escolares y su relación con el rendimiento escolar en ambos países. En el cuarto apartado, se presta especial atención al uso que en las escuelas argentinas y españolas se hace del libro de texto. Se indaga también en su relación con el aprendizaje estudiantil. A su vez, en esta sección se compara el tiempo dedicado a la enseñanza, y su asociación con el rendimiento escolar.

Finalmente, en el último capítulo se examinan las condiciones laborales y salariales de los profesores. El capítulo se articula en tres secciones. En la primera, se describe sintéticamente el tipo de formación inicial que reciben los profesores argentinos. El análisis se reduce a los aspectos cuantificables y comparables de la formación. En la segunda sección, se contrastan las condiciones laborales de los profesores argentinos y españoles, extendiendo la comparación a los países latinoamericanos que integraron PISA y a un grupo de países de mayor nivel económico de la OCDE. La intención de la comparación es demostrar que el sistema educativo argentino no garantiza a sus

profesores las condiciones de trabajo adecuadas para su efectivo desenvolvimiento profesional. Para abordar dicha cuestión el análisis se limita a las dimensiones sobre las que existen datos comparables: el tamaño de las clases, la media de alumnos por profesor y el volumen de horas que los profesores dedican a la enseñanza en cada país. En la parte final del capítulo, se examinan las retribuciones que perciben los profesores argentinos a nivel nacional e internacional.

Capítulo 1

Argentina en el Programa PISA de la OCDE

Las políticas educativas implementadas en buena parte de los países de América Latina durante los años 1990 buscaron modificar el diseño organizativo de los sistemas de enseñanza. El bajo nivel de responsabilidad de las administraciones por los resultados escolares fue uno de los argumentos privilegiados que legitimaron dichas medidas. Con el propósito de incrementar la responsabilidad comenzó a otorgarse mayor autoridad a los actores locales y, en este sentido, se recomendaron y aplicaron las estrategias de descentralización y autonomía escolar. Por otra parte, se empezaron a establecer mecanismos de evaluación de los sistemas educativos orientados a medir sistemáticamente los aprendizajes alcanzados por los estudiantes, como a difundir masivamente la información para una mayor y mejor demanda por parte de las familias, de la opinión pública y de los gobiernos. En el marco de procesos amplios de reformas de la educación los estados Latinoamericanos implementaron sistemas nacionales de evaluación, al tiempo que se incorporaron a experiencias regionales e internacionales de medición del aprendizaje estudiantil.

En la actualidad, la evaluación nacional e internacional de los resultados escolares es una tendencia que se ha consolidado. Este hecho se manifiesta tanto en la creación de agencias nacionales de evaluación, como en el número cada vez más elevado de países que integran los distintos programas internacionales de medición. A esta tendencia han contribuido las organizaciones multilaterales, ya sea prestando asesoría técnica y recursos económicos para poner en marcha los programas nacionales de evaluación, como diseñando y aplicando experiencias globales. El reciente programa PISA de la OCDE es un claro ejemplo de esta última situación.

En el año 2001 y 2006 Argentina integró el estudio PISA. El *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos*⁸, PISA, por sus siglas en inglés, fue diseñado y puesto en marcha por la OCDE a fines de los años 1990 como un estudio comparado y

⁸ *Programme for International Student Assessment.*

periódico sobre las características y competencias de los estudiantes. Dicha iniciativa aplica pruebas cada tres años con el objetivo de examinar tres áreas básicas de conocimiento: Comprensión Lectora, Matemáticas y Ciencias. En cada etapa, se evalúa en profundidad una de las áreas concretas. Junto con PISA 2000 y PISA 2003, PISA 2006 completó el primer período de evaluaciones en las tres áreas. En el año 2009 comenzará el segundo ciclo con la Lectura como principal competencia de estudio, y continuará en el 2012 con las Matemáticas para finalizar en el 2015 con las Ciencias.

Para Argentina, los resultados de PISA 2006 vinieron a confirmar el sombrío panorama que ya se descubriera en la primera de las ediciones. Los estudiantes argentinos de quince años se ubicaron en los últimos puestos de la comparación en cuanto a su capacidad para afrontar el manejo de conocimientos en las tres áreas evaluadas. En las dos ediciones sus puntuaciones estuvieron muy por debajo de la media internacional, confundidas sólo con algunas de los países de su entorno.

En este capítulo se presentan los principales resultados de Argentina en este novedoso programa internacional de rendimiento escolar. El capítulo se organiza en dos partes. En la primera, se hace referencia a los aspectos metodológicos básicos del estudio PISA, imprescindibles para el análisis y la discusión posterior de las puntuaciones obtenidas. En la segunda sección, se describen los resultados de PISA 2006 para Argentina, los cuales serán comparados con aquellos de los países de su entorno y con un grupo de países de mayor desarrollo económico de la OCDE. Entre estos últimos, España ocupa un lugar central en la comparación, en tanto sus alumnos consiguieron mejores puntuaciones y similares a la media internacional.

1. Los aspectos metodológicos del programa PISA

El programa PISA ofrece datos comparables sobre el funcionamiento de los sistemas educativos de los países participantes. Su preocupación es proporcionar a los gobiernos, expertos y aquellos interesados en el sistema educativo información fiable y comparable a nivel internacional sobre el grado en que los estudiantes están “preparados para la vida”. La idea que subyace es que esta información ayuda a mejorar tanto el aprendizaje como la enseñanza, reforzando la motivación y la capacidad de los jóvenes y el rendimiento de las escuelas (OCDE, 2005).

El programa PISA forma parte del *Proyecto de Indicadores Educativos* (INES) de la OCDE, del cual derivan publicaciones anuales conocidas como *Panorama de la Educación* (*Education at a Glance*). En sus inicios estas publicaciones incluían información sobre los alumnos, los profesores, las escuelas, los recursos económicos destinados a la educación, las tasas de escolaridad, etc., pero no sobre el aprendizaje estudiantil. Hasta el año 2000, con excepción de las evaluaciones de la IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*), no se contaba con otras fuentes que ofrecieran información comparable sobre los resultados escolares en el plano internacional. Por otra parte, la OCDE destacaba ciertas limitaciones en los estudios de la IEA. Por ejemplo, en sus evaluaciones no participan todos los países miembros de la organización, las pruebas se aplican con intervalos muy grandes de tiempo, y su elaboración no responde a un consenso entre todos los gobiernos, lo cual conlleva un nivel de dificultad distinto para cada uno de ellos (Martínez Rizo, 2006). Frente a este escenario, los países miembros de la OCDE acordaron en el año 1997 desarrollar nuevas evaluaciones que se aplicarían cada tres años a partir del 2000.⁹ Desde entonces, la OCDE realiza un seguimiento sistematizado del rendimiento de los sistemas educativos nacionales a través de su programa PISA. En algunas ocasiones, los países integran la evaluación con muestras propias de sus regiones.

La coordinación del programa PISA está a cargo de un Secretariado de la OCDE.¹⁰ A su vez, cada país establece un centro nacional y nombra a un administrador del proyecto cuya función es gestionar las actividades a escala nacional. Un consorcio internacional, dirigido por el *Consejo Australiano de Investigación Educativa* (HACER), ha sido el contratista designado para aplicar los tres primeros ciclos. Este consorcio es el responsable del desarrollo de la evaluación bajo la supervisión del Secretariado de la OCDE. Entre sus funciones más importantes destaca la de establecer las normas de calidad y garantizar que los países las cumplan, mantener comunicaciones con los estados participantes, establecer los marcos y los instrumentos de evaluación, delimitar

⁹ Las razones de la periodicidad trienal no son claras. Para algunos es una manera de presionar a las administraciones públicas, puesto que los beneficios de integrar el estudio PISA son plenos si un país se compromete a lo largo de dos ciclos, lo cual equivale a un período de doce años (Bottani, 2006). Desde esta perspectiva, la periodicidad trienal se considera una estrategia que permite a la OCDE asegurarse la participación de los países por un largo período de tiempo.

¹⁰ El Consejo de Gobierno del estudio PISA es un comité de la OCDE formado por delegados y observadores de los países participantes que supervisa y establece los parámetros de la política.

los métodos de muestreo y los procedimientos para aplicar la prueba, analizar los resultados y los materiales de apoyo para la OCDE.

El interés de la OCDE en el mundo de las evaluaciones comparadas se entiende dentro de la convicción generalizada de la organización de que la productividad económica de un país depende de los niveles de conocimiento y competencias de su población. La OCDE sostiene que aquellos países cuyas poblaciones tienen un alto nivel formativo, ostentarán una mejor posición internacional. En el siguiente párrafo, extraído de un documento oficial del programa PISA, queda en evidencia la perspectiva economicista de la organización:

En la muy competitiva economía globalizada, la educación de calidad es uno de los activos más valiosos que una sociedad y un individuo pueden poseer. Las habilidades son factores decisivos para la productividad, el crecimiento económico y los mejores niveles de vida. Las políticas educativas eficaces e innovadoras abren enormes oportunidades a los individuos, al igual que los sistemas educativos defectuosos dan por resultado niveles a la baja, exclusión y desempleo. Las políticas eficaces también apuntalan economías dinámicas y sanas; por eso la educación desempeña un papel dominante en el programa de la OCDE (...) Los cambios asombrosos en el tipo de talento necesario a nivel mundial ocurridos en los últimos decenios obligan a los países a evaluar el progreso educativo de su juventud en un contexto global. (OCDE, 2006a).

1. 1. Los países participantes en el programa PISA

En sus inicios el estudio PISA estuvo dirigido a los treinta países de la OCDE, a los cuales se sumaron veintisiete países que no son miembros de la organización. En la última de las ediciones, los países participantes supusieron el 90% de la economía global y representaron casi un tercio de la población mundial (OCDE, 2008).

Como se adelantó, las pruebas se aplican cada tres años y examinan tres áreas científicas: Lectura, Matemática y Ciencias. Cada evaluación tiene un campo de conocimiento central, por consiguiente, el examen de la materia en cuestión es de calidad suficiente para servir de referencia para evaluaciones posteriores. La primera evaluación se realizó en el año 2000 en treinta y dos países, y se repitió en once países más durante el año 2001 y 2002.¹¹ Todos los países de la OCDE, con excepción de

¹¹ En el año 2001 la OCDE realizó un proyecto paralelo denominado *PISA plus*; su propósito fue permitir que otros países interesados participen de la evaluación con un año de retraso. Los objetivos, igual que la metodología, la población evaluada, el diseño muestral y los procedimientos de aplicación de las pruebas, fueron los mismos que en PISA 2000. El tratamiento de los datos y los análisis realizados a nivel internacional, siguieron el mismo esquema que los análisis realizados para los países de la primera

Turquía y la República Eslovaca, integraron dicha iniciativa sumándose luego un grupo de países no miembros de la organización. El centro de interés de la evaluación estuvo puesto en el área de la Lectura, y los primeros resultados se publicaron en el año 2001 y en el 2003. Los países de América Latina que formaron parte de esta primer edición fueron Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. La segunda evaluación se aplicó durante el año 2003, y la integraron todos los países de la OCDE junto a once estados asociados. En total participaron cuarenta y un países, siendo México, Brasil y Uruguay los únicos de América Latina. En este caso el de interés fue Matemáticas, y los resultados oficiales se publicaron en el año 2004. Finalmente, la última evaluación se puso en marcha durante el 2006, y contó con la presencia de cincuenta y siete países: los treinta miembros de la OCDE y veintisiete países asociados. Entre los latinoamericanos participaron Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Especial atención se dedicó a la Competencia Científica, publicándose los primeros resultados durante el año 2007.

La mayoría de los países integró las evaluaciones con muestras nacionales, aunque algunos lo hicieron con muestras regionales. Este último fue el caso de Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, España, Finlandia, Italia, México, Reino Unido y Suiza. En las próximas ediciones los organizadores del programa esperan aumentar el número de estados nacionales que distinguen por área regional.

La participación de los gobiernos latinoamericanos ha sido limitada y poco sistemática. Los países de la región cuentan con poca tradición en el campo de las evaluaciones internacionales, y no ha sido hasta la década pasada cuando este tipo de estudios comenzó a extenderse, ya sea a través de programas nacionales como internacionales de evaluación. Entre estos últimos destaca como antecedente de PISA el proyecto regional del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE).¹² Por otra parte, la participación de los países latinoamericanos quedó circunscripta a lo básico: a la traducción de los ejercicios de las pruebas, a la aplicación de la prueba piloto y definitiva, a la calificación de las respuestas abiertas, y a enviar los resultados a los organizadores del estudio. Para realizar dichas tareas siguieron las directrices de la OCDE, de manera que estos países no intervinieron en la planificación,

aplicación. El análisis que se describe en el segundo informe internacional de PISA 2000, incorpora la totalidad de países participantes en ambas oportunidades (OECD/UNESCO-UIS, 2003).

¹² A los estudio del LLECE se hará referencia en el próximo capítulo.

en el diseño y en el análisis de los resultados (Martínez Rizo, 2005). A partir del año 2003 comenzaron a perfilarse algunos cambios en la región, sobre todo en México, como consecuencia de la creación del *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Este instituto comenzó funcionando como un espacio de coordinación de la participación de los países iberoamericanos, hasta la creación en el año 2005 del llamado *Grupo Iberoamericano de PISA* (GIP) formado inicialmente por España, Portugal, México, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, al que se incorporaron en el año 2008 Panamá, Perú y la República Dominicana. El propósito del GIP es la búsqueda de mayor injerencia en la aplicación de la evaluación y en el análisis de los resultados conseguidos por los países miembros.¹³ Entre sus publicaciones oficiales cabe señalar el reciente informe regional *Iberoamérica en PISA 2006* (OCDE/GIP, 2009).

Tabla N° 1. Países participantes en PISA 2000, 2003 y 2006

<i>PISA 2000</i>		<i>PISA 2003</i>		<i>PISA 2006</i>	
<i>Países OCDE</i>	<i>Países no OCDE</i>	<i>Países OCDE</i>	<i>Países no OCDE</i>	<i>Países OCDE</i>	<i>Países no OCDE</i>
Alemania	Albania	Alemania	Brasil	Alemania	Argentina
Australia	Argentina	Australia	Federación Rusa	Australia	Azerbaiyán
Austria	Brasil	Austria	Hong Kong-China	Austria	Brasil
Bélgica	Bulgaria	Bélgica	Indonesia	Bélgica	Bulgaria
Canadá	Chile	Canadá	Letonia	Canadá	Chile
Corea	Federación Rusa	Corea	Liechtenstein	Corea	Colombia
Dinamarca	Hong Kong-China	Dinamarca	Macao-China	Dinamarca	Croacia
España	Indonesia	España	Serbia y Montenegro	España	Eslovenia
Estados Unidos	Israel	Estados Unidos	Tailandia	Estados Unidos	Estonia
Finlandia	Letonia	Finlandia	Túnez	Finlandia	Federación Rusa
Francia	Liechtenstein	Francia	Uruguay	Francia	Hong Kong-China
Grecia	Macedonia	Grecia		Grecia	Indonesia
Hungría	Perú	Hungría		Hungría	Israel
Irlanda	Rumania	Irlanda		Irlanda	Jordania
Islandia	Tailandia	Islandia		Islandia	Kirguizistán
Italia		Italia		Italia	Letonia
Japón		Japón		Japón	Liechtenstein
Luxemburgo		Luxemburgo		Luxemburgo	Lituania
México		México		México	Macao-China

¹³ Al respecto, las pruebas de PISA 2009 suponen la novedad de incluir unidades de ítems desarrolladas en los países iberoamericanos. Se logró también aplicar unidades de baja dificultad, de manera de describir con mayor precisión las competencias de los jóvenes que no consiguen el nivel más bajo en las evaluaciones de PISA (GIP, 2009).

Nueva Zelanda	Nueva Zelanda	Nueva Zelanda	Montenegro
Noruega	Noruega	Noruega	Qatar
Países Bajos	Países Bajos	Países Bajos	Rumania
Polonia	Polonia	Polonia	Serbia
Portugal	Portugal	Portugal	Tailandia
Reino Unido	Reino Unido	Reino Unido	Taipéi chino
República Checa	República Checa	República Checa	Túnez
Suecia	República Eslovaca	República Eslovaca	Uruguay
Suiza	Suecia	Suecia	
	Suiza	Suiza	
	Turquía	Turquía	

Nota: Los países Latinoamericanos, con excepción de México, aplicaron PISA 2000 entre los años 2001 y 2002 en el proyecto denominado PISA *plus*.

Fuente: OECD/UNESCO-UIS, 2003; OCDE, 2005 y 2008.

1. 2. El universo del programa PISA

Una de las características principales del programa PISA es que no examina a estudiantes de un nivel de enseñanza determinado, sino que aplica pruebas a alumnos de quince años. La definición de su población no está sujeta a las estructuras institucionales de los sistemas educativos de cada país, sino a la edad de los alumnos. El propósito es garantizar la comparabilidad internacional. Así, a diferencia de los estudios de la IEA y de los programas regionales que evalúan alumnos de distintos cursos escolares, PISA estima el nivel formativo de los estudiantes de quince años que están por finalizar la educación obligatoria. Específicamente, aplica pruebas a los alumnos con una edad comprendida entre los quince años y tres meses y los dieciséis y dos meses que han terminado al menos seis años de enseñanza obligatoria, independientemente del curso o tipo de escuela en que estuvieran matriculados, y si están o no escolarizados a tiempo completo o parcial.

Para seleccionar a los alumnos el programa PISA supone rigurosos procedimientos de muestreo. En primer término, se seleccionan aquellas escuelas en las que pudiese haber alumnos de quince años matriculados. Por lo general, se elige un mínimo de 150 centros por país. En segundo lugar, y en las escuelas previamente elegidas, se elabora una lista de todos los alumnos de dicha edad que asisten al centro. Posteriormente, los responsables del comité nacional eligen al azar 35 alumnos. Para elaborar las muestras de cada país o región, los niveles de calidad del programa exigen unas tasas mínimas de

participación, tanto de las escuelas como de los estudiantes. Estos estándares se establecen para minimizar el sesgo potencial en las respuestas.¹⁴

En los países de la OCDE el número de alumnos examinados osciló entre los 3.789 estudiantes de Islandia y los 30.000 de México. A continuación, se brindan algunos detalles de las muestras con las que participó Argentina en PISA 2000 y 2006. En la primer edición, 3.983 alumnos repartidos en 156 escuelas fueron evaluados; en PISA 2006 los estudiantes examinados fueron 4.339 y las escuelas 176. En las dos ediciones, los porcentajes de estudiantes y centros escolares excluidos fueron bajos, tal como se muestra en el cuadro. En cuanto a la cobertura de la población de quince años, fue de alrededor del 80% en las dos ediciones. Esta es una cuestión a destacar, pues supone que aproximadamente un 20% de los jóvenes argentinos de esa edad no estaba escolarizado en el momento de aplicación de las pruebas.¹⁵

Tabla N° 2. Población objetivo y muestras de Argentina para PISA 2000 y 2006

<i>Argentina</i>	<i>PISA 2000</i>	<i>PISA 2006</i>
Población total de jóvenes de 15 años	662.014	662.686
Población total de jóvenes de 15 años matriculados en séptimo curso o superior	505.404	579.222
Tasa de exclusiones a nivel de las escuelas	1,13%	0,41%
Tasa de exclusión intra-escolar	0,47%	0,12%
Número de estudiantes participantes	3.983	4.339
Número ponderado de estudiantes participantes	512.687	523.048
Cobertura de la población nacional matriculada	98%	99%
Cobertura de la población de 15 años	77,4%	79%
Número de escuelas	156	176

Fuente: Elaboración propia sobre datos de OCDE PISA 2000 y PISA 2006.

¹⁴ En PISA 2006 se acordó que la tasa mínima de participación para las escuelas seleccionadas debía ser del 85%, mientras para los estudiantes del 80%. Se determinó también que la tasa de exclusión global de las escuelas no debía superar el 5%, obedeciendo a los siguientes motivos: inaccesibilidad geográfica, y escuelas que imparten enseñanza para estudiantes dentro de las categorías de exclusiones intra-escolares (por ejemplo, escuelas para no videntes). En cuanto a las exclusiones intra-escolares, se deberían a las siguientes razones: estudiantes con discapacidad intelectual, con discapacidad física, y con un nivel limitado de competencias en el idioma. Las reglas de exclusión de las escuelas y de los alumnos (envergadura, naturaleza y justificación) aparecen especificadas en los respectivos informes técnicos del estudio.

¹⁵ Esta cuestión será retomada en el capítulo cuatro, donde se analiza el nivel de acceso escolar de Argentina en perspectiva nacional e internacional.

1. 3. El enfoque de las competencias en el programa PISA

El programa PISA no pretende evaluar conocimientos curriculares, sino competencias o destrezas necesarias para la vida adulta. El concepto de competencia o *literacy* adquiere un lugar central. Para definir cuáles son las competencias claves, la OCDE ha impulsado el proyecto *Definición y selección de Competencias* (DeSeCo), cuyo propósito es establecer cuáles son las competencias que todos los alumnos deberían alcanzar al término de la educación básica. En este proyecto la competencia se define como:

(...) la capacidad de responder a demandas complejas y llevar a cabo tareas diversas de forma adecuada. Supone una combinación de habilidades prácticas, conocimientos, motivaciones, valores éticos, actitudes, emociones y otros componentes sociales y de comportamiento que se movilizan conjuntamente para lograr una acción eficaz (Marchesi y Martínez Arias, 2006:7).

Así, el propósito principal de PISA es evaluar la capacidad de los alumnos “*para aplicar conocimientos y habilidades, y para analizar, razonar y comunicarse con eficacia cuando plantean, resuelven e interpretan problemas relacionados con distintas situaciones*” (OCDE, 2008: 22). Por “competencia” se entiende entonces, una combinación de destrezas, conocimientos y actitudes en áreas claves como son Lectura, Matemáticas y Ciencias. Para la OCDE dicha información resulta fundamental, en tanto la educación secundaria se considera un requisito para garantizar la integración de los individuos en el mercado de trabajo (OCDE, 2002). Por consiguiente, no se trata de una evaluación de los conocimientos establecidos en los programas de enseñanza oficial, sino de la capacidad de los estudiantes para aplicar los conocimientos aprendidos, transferir la información a nuevos contextos y resolver problemas relacionados con la práctica (OCDE, 2008). En este sentido, las pruebas de PISA suponen tareas o problemas que se plantea a los alumnos con el propósito de activar sus habilidades; para resolverlas, se espera que apliquen su saber hacer en diferentes contextos.

El programa PISA afirma también que la educación formal no implica automáticamente la “competencia”. De hecho, no pretende examinar los conocimientos y destrezas alcanzadas por los estudiantes en el año previo, ni en la secundaria, sino desde su nacimiento. La educación aparece como un proceso que se prolonga durante todo el ciclo vital, y que no sólo se produce en la escuela, sino a través del contacto con la familia, los compañeros y la comunidad en general. Esta posición es subrayada en los informes oficiales, donde se advierte que los resultados no se deben interpretar

exclusivamente como una evaluación de la efectividad de las escuelas de un país, sino como una valoración de los niveles de aprendizaje de los estudiantes de quince años, que son el resultado del trabajo en la escuela y de las influencias familiares y sociales (OCDE, 2002; 2005 y 2008).

Para algunos especialistas, la perspectiva competencial del programa PISA forma parte de la decisión de la OCDE de realizar evaluaciones a gran escala con un ritmo constante (Bottani, 2006). Para proceder de manera rápida, la OCDE evita enfrentarse a las diferencias que implican los distintos programas de enseñanza de los países participantes, liberándose así de los programas curriculares en el proceso de elaboración de las pruebas. El programa PISA renuncia a medir lo que los alumnos aprenden en la escuela (por lo menos en el plano teórico), y aspira a medir el nivel de competencias que se considera deben tener para vivir en sociedades democráticas y de libre mercado (*Ibidem*). Al no pretender formular preguntas o ejercicios vinculados directamente a los aspectos curriculares, logra construir pruebas consensuadas entre los países con diferentes planes de estudios; de lo contrario, se enfrentaría a importantes discusiones. Para la OCDE este enfoque responde a la exigencia actual de valorar el capital humano, definido como los conocimientos y competencias que posee un individuo y que interesan al bienestar social y económico. En este sentido, la perspectiva de las competencias que prima en el estudio PISA, se comprende dentro del discurso de la OCDE que promueve y afirma la creciente importancia de la ciencia en las economías cada vez más dependientes del cambio tecnológico. Se advierte así, que los países con un elevado rendimiento escolar tendrán considerables ventajas económicas (OCDE, 2008). Ahora bien, a pesar de la novedad que la OCDE adjudica al enfoque de las competencias en el campo de las evaluaciones internacionales, están quienes dudan de su aspecto “innovador” señalando que el término “competencia” ha sido objeto de una intensa propaganda en el mundo de la formación continua y de la formación general. En esta línea, Carabaña (2008:9) afirma que:

(...) más bien parece una versión en rústica de la concepción pragmatista del conocimiento como resolución de problemas, incorporada primero por el movimiento de la escuela nueva y convertida en lugar común en todos los sistemas de enseñanza, incluyendo el ‘aprendizaje’ dogmático y puramente memorístico que le precedió (...) la insistencia en medir ‘destrezas para la vida’ no es solo una buena estrategia publicitaria sino el enfoque que corresponde a una Organización cuyos estatutos fundacionales le prescriben que se interese por el aspecto económico de la enseñanza.

En definitiva, la novedad que se le adjudica a la perspectiva de las competencias reside en su supuesta utilidad. Por un lado, le permite a la OCDE construir pruebas que gocen del acuerdo entre los responsables de los países participantes. Por otro lado, presenta la evaluación orientada a la vida práctica y al desarrollo económico en consonancia con el propósito principal de la organización.¹⁶

1. 4. Las áreas científicas evaluadas por el programa PISA

En el área de la Lectura, el programa PISA examina la capacidad de los estudiantes para comprender, utilizar y reflexionar sobre textos escritos con el propósito de alcanzar sus objetivos personales, desarrollar su conocimiento y sus capacidades, y participar en la sociedad (OECD, 2003). En la primer edición de PISA, en el año 2000, los resultados de esta competencia fueron divididos en tres sub-escalas según el tipo de proceso que los ejercicios pedían. Así, se obtuvo una puntuación en recuperación de información, interpretación de textos, y reflexión y evaluación.¹⁷ En Matemáticas, PISA examina la capacidad de los alumnos para razonar, analizar y comunicar operaciones matemáticas, de manera de solucionar problemas de la vida cotidiana (OCDE, 2005). Para su evaluación se diseñaron las siguientes sub-escalas: cantidad, espacio y forma; cambio y relaciones; y probabilidad. Como sucedió con el área de Lectura, en PISA 2003 el rendimiento en Matemáticas fue presentado de forma separada para cada una de las dimensiones apuntadas. Finalmente, en Ciencias se evalúa la habilidad para identificar y explicar fenómenos de manera científica, igual que para utilizar pruebas científicas al encontrarse con problemas relacionados con la ciencia y la tecnología (OCDE, 2008). Las tres sub-competencias implicadas en la definición de dicha área se delimitaron de la siguiente manera: identificar asuntos o temas científicos, explicar científicamente los fenómenos, y utilizar la evidencia científica. A su vez, se examinó el conocimiento de las ciencias, y dentro de este: los sistemas terrestres y espaciales; los sistemas vivos; y los sistemas físicos. En PISA 2006, el rendimiento fue analizado en función de las sub-áreas correspondientes a esta competencia.

¹⁶ Esta cuestión se observa en las preguntas y ejercicios para las tres áreas que integran las evaluaciones del programa PISA, y que la OCDE publica en sus informes oficiales a modo de ejemplo (OCDE, 2008, 2005 y 2002; OECD/UNESCO-UIS, 2005).

¹⁷ En las siguientes evaluaciones, como consecuencia del menor tiempo dedicado a la Lectura, sólo se informó como una única escala combinada. Lo mismo ocurrió cuando se prestó mayor atención a Matemáticas y a Ciencias.

En cada edición, el diseño de las pruebas comenzó con el desarrollo de los marcos para cada uno de los dominios evaluados. Éstos suelen ser elaborados por los responsables del estudio, e incluyen cuatro aspectos interrelacionados: 1) el contenido o la estructura de los conocimientos que necesitan adquirir los alumnos en cada área, 2) los procesos que se deben realizar, 3) las situaciones en las que los alumnos se encuentran con problemas de la vida real y aplican los conocimientos y habilidades pertinentes, 4) las actitudes de los alumnos. Cada competencia requiere entonces del desarrollo de un conjunto de conocimientos y de su comprensión. Por ejemplo, la capacidad lectora necesita del conocimiento de las palabras, de la habilidad para identificar el texto escrito y del conocimiento de las estructuras gramaticales. La formación matemática implica el conocimiento de términos y conceptos matemáticos, igual que la comprensión de los principios matemáticos. Finalmente, la formación científica requiere del conocimiento de ciertos hechos científicos y de la comprensión de las leyes y principios de la ciencia.

El desarrollo del conocimiento de cada área es un componente importante de la formación, pero en el estudio PISA la competencia implica algo más que el dominio de ciertos conocimientos. Supone también la comprensión de los métodos, de los procesos y de las limitaciones de un área. Así, en Lectura PISA examina los siguientes procesos: elaboración de una comprensión global, recuperación de información específica, y elaboración de una interpretación o reflexión sobre el contenido o la forma del texto (OCDE, 2002). De modo similar, la formación matemática implica un conjunto de destrezas de pensamiento (distinguir entre diferentes tipos de afirmaciones matemáticas), de argumentación (comprender y evaluar cadenas de argumentos matemáticos), de modelización (traducir la “realidad” en estructuras matemáticas), de propuesta y solución de problemas, de representación (distinguir entre diferentes formas de representación matemática) y de comunicación y utilización de herramientas matemáticas (OCDE, 2005). La formación científica supone también procesos relacionados con el reconocimiento de preguntas investigables, con la identificación de evidencia necesaria para una investigación, con la comunicación de hipótesis válidas, entre otros (OCDE, 2008).

Finalmente, cabe subrayar que la competencia incorpora la apropiación de los contextos en los que se construyen los textos, se utilizan las Matemáticas y se aplica la Ciencia. La capacidad lectora supone entonces la habilidad para leer diversos materiales,

incluyendo la lectura para el uso personal (cartas, ficción, biografías, etc.), público (documentos oficiales, información pública, etc.), escolar (libros de texto, etc.) y laboral. De igual modo, la formación matemática incluye la capacidad para aplicar los conocimientos y destrezas en contextos propios de las experiencias de los participantes (vida personal, escolar, el trabajo, los deportes, la comunidad local y la sociedad, etc.); al tiempo que la capacidad científica supone la habilidad para resolver problemas en situaciones reales que pueden afectar a los individuos como miembros de una comunidad (OCDE, 2006).¹⁸

Resumen de las áreas de evaluación de PISA 2006

	<i>Ciencias</i>	<i>Lectura</i>	<i>Matemáticas</i>
Definición y características distintivas	<p>El grado que un individuo:</p> <p>a) tiene conocimiento científico y lo utiliza para identificar cuestiones, adquirir nuevos conocimientos, explicar fenómenos científicos y extraer conclusiones basándose en pruebas acerca de problemas relacionados con las ciencias; b) comprende las características de la ciencia como forma de conocimiento e investigación; c) es consciente de que la ciencia y la tecnología conforman el medio, material, intelectual y cultural; d) se compromete como ciudadano en problemas e ideas relacionadas con las ciencias.</p> <p>La competencia científica requiere comprensión de conceptos científicos, capacidad para aplicar un punto de vista científico y pensar sobre la prueba de una manera científica.</p>	<p>La capacidad de un individuo de comprender, utilizar y analizar textos escritos para conseguir los objetivos propios y participar en la sociedad. Además, de decodificación y comprensión literal, la competencia lectora implica lectura, interpretación y reflexión, y la capacidad de usar la lectura para cumplir las metas de cada cual en la vida. PISA se centra en leer para aprender más que en aprender a leer, de aquí que no se evalúa a los alumnos sobre las destreza de lectura más básicas.</p>	<p>La capacidad de un individuo de identificar y comprender el papel de las matemáticas en el mundo actual, emitir juicios bien fundamentados y utilizar las matemáticas en la vida cotidiana.</p> <p>La competencia matemática se refiere a un uso más amplio y funcional de las matemáticas. La capacidad de reconocer y formular problemas matemáticos en distintas situaciones.</p>
Contenido del conocimiento	<p>Conocimiento de la ciencia:</p> <p>a) sistemas físicos, b) sistemas vivos, c) sistemas</p>	<p>La forma de los materiales de lectura: a) textos continuos (narración,</p>	<p>Grupos de áreas y conceptos matemáticos importantes: a) cantidad,</p>

¹⁸ Para una descripción detallada del marco conceptual en que se basa la evaluación en las tres áreas, véase *PISA 2006 Marco de la evaluación, Conocimientos y habilidades en Ciencias, Matemáticas y Lectura*.

	terrestres y espaciales, d) sistemas tecnológicos. Conocimiento acerca de la ciencia: a) investigación científica, b) explicaciones científicas.	exposición y argumentación), b) textos no continuos (gráficos, formularios, listas)	b) espacio y forma, c) cambio y relaciones, d) incertidumbre.
Destrezas implicadas	Tipo de tarea o proceso científico: a) identificar cuestiones científicas, b) explicar fenómenos científicos, c) utilizar pruebas científicas.	Tipo de tarea o proceso de lectura: a) recuperar información, b) interpretar textos, c) reflexionar sobre los textos evaluados.	Los grupos de competencias definen las habilidades necesarias para las matemáticas: a) reproducción (operaciones matemáticas sencillas), b) conexión (conectar ideas para resolver problemas sencillos), c) reflexión (pensamiento matemático de mayor amplitud).
Contexto y situaciones	El área de aplicación de la ciencia, usos relacionados con situaciones personales, sociales y globales: a) salud, b) recursos naturales, c) medio ambiente, d) riesgo, e) fronteras de la ciencia y tecnología.	El uso para el que se elaboró el texto: a) privado (una carta), b) público (un documento oficial), c) profesional (un informe), d) educativo (lecturas escolares).	El área de aplicación de las matemáticas: a) personales, b) educativas y profesionales, c) públicas, d) científicas.

Fuente: OCDE, 2008.

1. 5. Las pruebas escolares del programa PISA: diseño y aplicación

El programa PISA adopta un diseño de la prueba que en cada ciclo convierte a una de las áreas en la principal, y al resto en secundarias. En las pruebas se concede mayor tiempo al área central, de manera de lograr una evaluación en mayor profundidad. Para garantizar que los resultados sean comparables se establecen normas y controles rigurosos. Especialistas de los países participantes, bajo la dirección conjunta de sus gobiernos, están a cargo de tomar las decisiones acerca del alcance y carácter de las evaluaciones, así como de la información de base que se utiliza. Se busca también lograr que los materiales de la prueba tengan amplitud desde el punto de vista cultural y lingüístico, al tiempo que se emplean mecanismos estrictos para garantizar la calidad de la traducción, el muestreo y la recogida de datos.

Las pruebas son diseñadas según la *Teoría de Respuesta al Ítem* (TRI), un enfoque psicométrico que permite comparar los resultados en aplicaciones sucesivas (Martínez Arias, 1995 y 2006). Estos modelos son útiles para resolver los problemas de comparabilidad, al tiempo que permiten crear una escala continua de habilidad o

competencia en la que se sitúan simultáneamente sujetos o ejercicios. Existen distintos modelos de TRI, aunque es posible clasificarlos en dos grandes bloques: los que derivan del modelo de Rasch, que tienen propiedades óptimas de escalamiento, y los que derivan de la línea de *Lord*, que buscan una mayor adaptación a las respuestas empíricas de los sujetos e incluyen más parámetros para explorar las respuestas a los ítems (Martínez Arias, 2006). El modelo aplicado por PISA es una forma generalizada del modelo de *Rasch*: el *Modelo de Coeficientes Mixtos* (Adams, Wu y Wilson, 1997; Vrignaud, 2006). Este modelo supone la multidimensionalidad, y se caracteriza porque los ítems son descritos por medio de un conjunto de parámetros desconocidos, siendo la habilidad de los alumnos un resultado aleatorio. Entre las ventajas de este modelo, destacan dos: la posibilidad de analizar las interacciones del ítem con otras variables y la creación para cada sujeto de una distribución posterior con múltiples resultados (Martínez Arias, 2006).

En las pruebas de PISA, la aplicación de este modelo conduce a la construcción de una escala continua de habilidad o competencia en cada dominio que permite estimar la posición de sujetos e ítems. Normalmente, la métrica está indeterminada y se estima en puntuaciones típicas (media 0, desviación típica 1) que, mediante una transformación lineal, se convierten a la métrica de PISA con media de 500 y desviación típica de 100. Así, cuando una puntuación del sujeto o grupo se encuentra próxima a un punto de la escala, es probable que sea capaz de contestar con éxito a los ítems que están en o por debajo del punto, pero menos probable que realice las tareas que están por encima.¹⁹ En este modelo, los ítems se presentan ordenados del más alto al más bajo junto con una descripción de las tareas que implican, así como con su clasificación en cuanto a contenidos, demandas y contextos de utilización. Finalmente, el continuo en el que se sitúan todos los ítems se convierte en un grupo de niveles que representan intervalos de puntuaciones y facilitan la interpretación, tal como se verá en el próximo apartado.²⁰

En cuanto a la construcción de las pruebas, éstas son aprobadas por los representantes de cada país, de manera de asegurar que no incluyen elementos extraños a los planes de estudio. Son traducidas y retraducidas de una lengua a otra para eliminar sesgos, y la

¹⁹ Las puntuaciones del programa PISA no son individuales y no sirven para el diagnóstico de los sujetos, sino solamente para la estimación de parámetros poblacionales consistentes (Martínez Arias, 2006).

²⁰ Las convenciones para establecer los niveles del continuo están claras y pueden consultarse en los Informes Técnicos de PISA 2000, 2003 y 2006 (Adams y Wu, 2002; OCDE, 2005d y 2009a).

puntuación es efectuada según normas uniformes. La presencia de los treinta países de la OCDE y los más de veintisiete países asociados supone el empleo de más de cuarenta lenguas diferentes. La necesidad de traducir y adaptar las pruebas a múltiples lenguas, es una importante fuente de problemas en las evaluaciones internacionales. Las traducciones pueden producir ejercicios que difieran en dificultad y demandas cognitivas entre los diferentes idiomas, llevando a comparaciones no válidas (Martínez Arias, 2006; Vrignaud, 2006). Esta cuestión ha sido contemplada por el programa PISA, introduciendo en tal sentido dos versiones fuentes de las pruebas: una en inglés y otra en francés.²¹

Las pruebas se cumplimentan con papel y lápiz, aunque en algunos países se efectúan con ordenador. Los estudiantes dedican alrededor de dos horas a la realización del examen que cubre las tres áreas. Por lo general, las respuestas a más de la mitad de los ítems pueden ser procesadas por ordenador, ya que suelen ser preguntas cerradas con una única respuesta. El resto, aproximadamente un 45% de los ejercicios, requiere de la intervención de un codificador para corregir. De hecho, cada prueba es una combinación de preguntas directas con una única respuesta correcta, y preguntas que requieren que los estudiantes construyan sus propias respuestas. Las primeras pueden ser correctas o incorrectas, mientras las segundas son de evaluación más compleja y admiten respuestas parcialmente correctas.²²

Finalmente, además de evaluar las competencias en las tres áreas claves, el programa PISA recoge información sobre un amplio conjunto de variables del entorno social del estudiante, ya sean relacionadas con su origen sociofamiliar, con el tipo de escuela y su organización, con las prácticas pedagógicas, etc. Se examinan también las actitudes y motivaciones de los estudiantes hacia el aprendizaje. En su conjunto, estos datos proceden de cuestionarios que se brinda a los alumnos y a los directores de los centros, y cuya finalidad es identificar los factores sociales, culturales, económicos y educativos asociados al rendimiento escolar.²³ En los informes oficiales, aparece también

²¹ Los detalles sobre esta última cuestión aparecen en los Informes Técnicos del estudio, sobre todo en el del año 2000.

²² En los Informes Técnicos se muestra la distribución de los ítems por formato, contenido y demandas cognitivas, así como las cuestiones más importantes sobre el proceso de elaboración y su fiabilidad. A su vez, y tal como quedó señalado, en los informes oficiales aparecen publicados los diversos formatos de las preguntas de las pruebas.

²³ Específicamente, se indaga en el nivel de estudios y la cualificación profesional de los padres, en el

información relativa a los sistemas educativos y a la economía de los países, que procede en su mayoría de las bases de datos de la OCDE. En su conjunto, esta información busca cubrir las características que podrían incidir en el aprendizaje estudiantil. En palabras de la OCDE (2008:212), “los datos acerca de los resultados obtenidos sobre el aprendizaje de los estudiantes, los rasgos característicos de estos y los factores claves que dan forma a su aprendizaje tanto dentro como fuera del centro escolar”.

1. 6. Las escalas de dificultad en las áreas científicas evaluadas por el programa PISA

En el programa PISA cada alumno obtiene una puntuación de acuerdo con el número y dificultad de ejercicios que ha sido capaz de responder, siendo clasificados en una escala que cubre cinco niveles de dificultad en Lectura y seis en Matemáticas y Ciencias. El establecimiento de niveles de competencia permite no sólo jerarquizar el rendimiento de los estudiantes, sino también describir lo que pueden hacer. Los alumnos de un nivel determinado no sólo demuestran los conocimientos y habilidades que corresponden a dicho nivel, sino también las competencias exigidas en los inferiores (OCDE, 2008).

Para el área de Lectura, cinco fueron los niveles en que se clasificaron los alumnos, existiendo 72 puntos de diferencia entre cada uno. En el siguiente cuadro se muestra, sintéticamente, lo que implica cada nivel de habilidad de la escala. A su vez, se señala la puntuación mínima necesaria para cada uno.²⁴

Niveles de desempeño para la escala de la lectura

<i>Nivel</i>	<i>Límite inferior de puntuación</i>	<i>Qué son capaces de hacer los alumnos en cada nivel</i>
--------------	--------------------------------------	---

grado de bienestar económico del hogar, en el país de procedencia de los estudiantes y en el porcentaje de alumnos inmigrantes, entre otros. En cuanto a los factores escolares se tiene presente la relación entre profesores y alumnos, el tiempo de enseñanza y aprendizaje, las estrategias de apoyo a los alumnos con dificultades, etc. Respecto a las circunstancias específicas de los alumnos, se informa acerca de las estrategias de aprendizaje, el interés y el gusto por el estudio, etc.

²⁴ Para más detalles véase el informe técnico de PISA 2000 (Adams y Wu, 2002).

5	625	Los estudiantes son capaces de completar reactivos de lectura sofisticados, tales como los relacionados con el manejo de información difícil de encontrar en textos con los que no están familiarizados; mostrar una comprensión detallada de dichos textos e inferior qué información del texto es relevante para el reactivo; ser capaces de evaluar críticamente y establecer hipótesis, recurrir a conocimiento especializado e incluir conceptos que pueden ser contrarios a las expectativas.
4	553	Los estudiantes son capaces de responder reactivos de lectura difíciles, tales como ubicar información anidada, interpretar significados a partir de sutilezas de lenguaje y evaluar críticamente un texto.
3	481	Los estudiantes son capaces de manipular reactivos de complejidad moderada, tales como ubicar fragmentos múltiples de información, vincular distintas partes de un texto y relacionarlo con conocimientos familiares cotidiano.
2	408	Los estudiantes son capaces de ubicar información directa, realizar inferencias sencillas de distintos tipos, determinar lo que significa una parte bien definida de un texto y emplear cierto nivel de conocimientos externos para comprenderla.
1	335	Los estudiantes no son capaces de realizar el tipo de lectura más básico que PISA busca medir. La mayoría de estos estudiantes pueden leer en el sentido técnico de la palabra, y sólo son capaces de realizar las actividades de lectura menos complejas como ubicar un fragmento de información, identificar el tema principal de un texto o establecer una conexión sencilla con el conocimiento cotidiano.

Fuente: OCDE, 2002.

Para el área de Matemáticas, seis fueron los niveles de habilidad, existiendo 62 puntos de diferencias entre cada uno. En el siguiente esquema, se exhibe lo que se requiere de cada estudiante en cada nivel, y la puntuación mínima que deberían obtener.²⁵

Niveles de desempeño para la escala de Matemáticas

<i>Nivel</i>	<i>Límite inferior de puntuación</i>	<i>Qué son capaces de hacer los alumnos en cada nivel</i>
6	668,7	Los alumnos saben formar conceptos, generalizar y utilizar información basada en investigaciones y modelos de situaciones de problemas complejos. Pueden relacionar diferentes fuentes de información y representaciones y traducirlas entre ellas de una manera flexible. Los estudiantes de este nivel poseen un pensamiento y razonamiento matemático avanzado. Estos alumnos pueden aplicar su entendimiento y comprensión, así como su dominio de las operaciones y relaciones matemáticas simbólicas y formales y desarrollar nuevos enfoques y estrategias para abordar situaciones nuevas. Los alumnos pertenecientes a este nivel pueden formular y comunicar con exactitud sus acciones y reflexiones relativas a sus descubrimientos, argumentos y su adecuación a las situaciones originales.
5	606,6	Los alumnos saben desarrollar modelos y trabajar con ellos en situaciones complejas, identificando los condicionamientos y especificando los supuestos. Pueden seleccionar, comparar y evaluar estrategias adecuadas de solución de problemas para abordar problemas complejos relativos a estos modelos. Los alumnos pertenecientes a este nivel pueden trabajar estratégicamente utilizando

²⁵ Para más detalles véase el informe técnico de PISA 2003 (OCDE, 2005d).

		habilidades de pensamiento y razonamiento bien desarrolladas, así como representaciones adecuadamente relacionadas, caracterizaciones simbólicas y formales, e intuiciones relativas a estas situaciones. Pueden reflexionar sobre sus acciones y formular y comunicar sus interpretaciones y razonamientos.
4	544,4	Los alumnos pueden trabajar con eficacia con modelos explícitos en situaciones complejas y concretas que pueden conllevar condicionantes o exigir la formulación de supuestos. Pueden seleccionar e integrar diferentes representaciones, incluyendo las simbólicas, asociándolas directamente a situaciones del mundo real. Los alumnos de este nivel saben utilizar habilidades bien desarrolladas y razonar con flexibilidad y con cierta perspicacia en estos contextos. Pueden elaborar y comunicar explicaciones y argumentos basados en sus interpretaciones y acciones.
3	482,4	Los alumnos saben ejecutar procedimientos descritos con claridad, incluyendo aquellos que requieren decisiones secuenciales. Pueden seleccionar y aplicar estrategias de solución de problemas sencillos. Saben interpretar y utilizar representaciones basadas en diferentes fuentes de información y razonar directamente a partir de ellas. Son también capaces de elaborar escritos exponiendo sus interpretaciones, resultados y razonamientos.
2	420,4	Los alumnos saben interpretar y reconocer situaciones en contextos que sólo requieren una inferencia directa. Saben extraer información pertinente de una sola fuente y hacer uso de un único modelo representacional. Los alumnos de este nivel pueden utilizar algoritmos, fórmulas, procedimientos o convenciones elementales. Son capaces de efectuar razonamientos directos e interpretaciones literales de los resultados.
1	358,3	Los alumnos saben responder a preguntas relacionadas con contextos que les son conocidos, en los que está presente toda la información pertinente y las preguntas están claramente definidas. Son capaces de identificar la información y llevar a cabo procedimientos rutinarios siguiendo unas instrucciones directas en situaciones explícitas. Pueden realizar acciones obvias que se deducen inmediatamente de los estímulos presentados.

Fuente: OCDE, 2005

Finalmente, para el área de Ciencias seis fueron los niveles de habilidad en que se agruparon los estudiantes, existiendo casi 75 puntos de diferencias entre cada uno. En el siguiente cuadro aparece lo que supone cada nivel.²⁶

Niveles de aptitud científica en PISA 2006

<i>Nivel</i>	<i>Límite inferior de puntuación</i>	<i>Qué son capaces de hacer los alumnos en cada nivel</i>
--------------	--------------------------------------	---

²⁶ Para más detalles véase el informe técnico de PISA 2006 (OCDE, 2009a).

6	707,9	Los alumnos pueden identificar, explicar y aplicar conocimientos científicos y conocimientos sobre las ciencias de manera consistente en diversas situaciones complejas de la vida real. Pueden relacionar diferentes fuentes de información y explicaciones y utilizar pruebas provenientes de esas fuentes para justificar decisiones. Demuestran de manera clara y consistente un pensamiento y un razonamiento científico avanzado y demuestran disposición para utilizar su comprensión científica en la solución de situaciones científicas y tecnológicas no familiares. Los alumnos de este nivel son capaces de usar el conocimiento científico y de desarrollar argumentos que apoyen recomendaciones y decisiones centradas en situaciones, personales, sociales o globales.
5	633,3	Los alumnos pueden identificar los componentes científicos de situaciones complejas de la vida real, aplicar conceptos científicos como conocimientos sobre las ciencias a estas situaciones, y son capaces de comparar, seleccionar y evaluar las pruebas científicas adecuadas para responder a situaciones de la vida real. Los alumnos de este nivel son capaces de utilizar capacidades de investigación bien desarrolladas, relacionar el conocimiento de manera adecuada y aportar una comprensión crítica a las situaciones. Son capaces de elaborar explicaciones basadas en pruebas y argumentos basados en su análisis crítico.
4	558,7	Los alumnos son capaces de trabajar de manera eficaz con situaciones y cuestiones que pueden implicar fenómenos explícitos que requieren deducciones por su parte con respecto al papel de las ciencias y la tecnología. Son capaces de seleccionar e integrar explicaciones de diferentes disciplinas de la ciencia y relacionar dichas explicaciones directamente con aspectos de situaciones de la vida real. En este nivel, los alumnos son capaces de reflexionar sobre sus acciones y comunicar sus decisiones utilizando conocimientos y pruebas científicas.
3	484,1	Los alumnos pueden identificar cuestiones científicas descritas claramente en diversos contextos. Son capaces de seleccionar hechos y conocimientos para explicar fenómenos y aplicar modelos simples o estrategias de investigación. En este nivel, los alumnos son capaces de interpretar y utilizar conceptos científicos de distintas disciplinas y son capaces de aplicarlos directamente. Así como de elaborar exposiciones breves utilizando información objetiva y de tomar decisiones basadas en conocimientos científicos.
2	409,5	Los alumnos tienen un conocimientos científico adecuado para aportar explicaciones posibles en contextos familiares o para llegar a conclusiones basadas en investigaciones simples. Son capaces de razonar de manera directa y de realizar interpretaciones literales de los resultados de una investigación o de la solución de problemas tecnológicos.
1	334,9	Los alumnos tienen un conocimiento científico tan limitado que sólo puede ser aplicado a pocas situaciones familiares. Son capaces de presentar explicaciones científicas obvias que derivan explícitamente de las pruebas dadas.

Fuente: OCDE, 2008.

2. Los resultados de Argentina en el programa PISA

Argentina participó en dos de las tres ediciones del programa PISA. La primera, puesta en marcha entre los años 2000 y 2001, y la tercera durante el 2006. En los próximos apartados se presta atención, fundamentalmente, a los resultados conseguidos por el país en la última de las ediciones. Dos son las maneras en que se exhiben. En la primera, se

presenta la puntuación media alcanzada por los estudiantes en las tres áreas evaluadas. En la segunda, se muestra la distribución porcentual de los alumnos en los distintos niveles de habilidad. Se examina también, la desigualdad en la distribución de las puntuaciones de los estudiantes argentinos en perspectiva internacional, aspecto muy estudiado por la OCDE. Finalmente, se comparan las puntuaciones de los argentinos en PISA 2006 con aquellas conseguidas en PISA 2000; el propósito, es dar cuenta de las tendencias en el rendimiento descolar. Los resultados de Argentina se contrastan con aquellos de sus países vecinos, y con los países industrializados de la OCDE. Entre éstos últimos especial atención se presta al caso español.

2. 1. El rendimiento de los estudiantes argentinos en Lectura, Matemáticas y Ciencias

Como ocurriera en la primer edición, el rendimiento de los argentinos en PISA 2006 no dejó lugar al optimismo. En la siguiente tabla aparecen para Argentina y los países comparados las puntuaciones medias globales en las tres áreas evaluadas; se muestra también, el rendimiento promedio del conjunto de países que integran la OCDE.²⁷ En todos los casos la puntuación media va acompañada de la desviación típica, que indica la dispersión en la distribución de las puntuaciones de los estudiantes de cada sistema educativo.

Tabla N° 3. Puntuación media y desviación típica en Lectura, Matemáticas y Ciencias en PISA 2006

	<i>Lectura</i>		<i>Matemáticas</i>		<i>Ciencias</i>	
	<i>Media</i>	<i>DT</i>	<i>Media</i>	<i>DT</i>	<i>Media</i>	<i>DT</i>
Países OCDE						
Alemania	495	112	504	99	516	100
Australia	513	94	520	88	527	100
Austria	490	108	505	98	511	98
Canadá	527	96	527	86	534	94
Corea	556	88	547	93	522	90
Bélgica	501	110	520	106	510	100
Dinamarca	494	89	513	85	496	93
España	461	89	480	89	488	91
Estados Unidos	-	-	474	90	489	106
Finlandia	547	81	548	81	563	86
Francia	488	104	496	96	495	102
Grecia	460	103	459	92	473	92
Hungría	482	94	491	91	504	88

²⁷ El promedio de la OCDE se refiere a los países miembros como una sola entidad en la que cada país tiene el mismo peso. En el caso de datos como los porcentajes de puntuaciones medias, el promedio de la OCDE corresponde a la media de los datos de cada país. Cuando se trata de comparar los resultados de distintos sistemas educativos se emplea el promedio de la OCDE.

Irlanda	517	92	501	82	508	94
Islandia	484	97	506	88	491	97
Italia	469	109	462	96	475	96
Japón	498	102	523	91	531	100
Luxemburgo	479	100	490	93	486	97
Noruega	484	105	490	92	487	96
Nueva Zelanda	521	105	522	93	530	107
Países bajos	507	97	531	89	525	96
Polonia	508	100	495	87	498	90
Portugal	472	99	466	91	474	89
Reino Unido	495	102	495	89	515	107
República Checa	483	111	510	103	513	98
República Eslovaca	466	105	492	95	488	93
Suecia	507	98	502	90	503	94
Suiza	499	94	530	97	512	99
Turquía	447	93	424	93	424	83
<i>Media de la OCDE</i>	<i>492</i>	<i>99</i>	<i>498</i>	<i>92</i>	<i>500</i>	<i>95</i>
Países						
Latinoamericanos						
Argentina	374	124	381	101	391	101
Brasil	393	102	370	92	390	89
Chile	442	103	411	87	438	92
Colombia	385	108	370	88	388	85
México	410	96	406	85	410	81
Uruguay	413	121	427	99	428	94
Otros países no OCDE						
Azerbaiyán	374	124	476	48	382	56
Bulgaria	402	118	413	101	434	107
Croacia	477	89	467	83	493	86
Estonia	501	85	515	80	531	84
Hong Kong-China	536	82	547	93	542	92
Indonesia	393	75	391	80	393	70
Israel	439	119	442	107	454	111
Jordania	401	94	384	84	422	90
Kirguizistán	285	102	311	87	322	84
Letonia	479	91	486	83	490	84
Liechtenstein	479	91	525	93	522	97
Lituania	470	96	486	90	488	90
Macao-China	492	77	525	84	511	78
Montenegro	392	90	399	85	412	80
Qatar	312	109	318	91	349	84
Rumania	396	92	415	84	418	81
Federación Rusa	440	93	476	90	479	90
Serbia	401	92	435	92	436	85
Eslovenia	494	88	504	89	519	98
Taipéi China	496	84	549	103	532	94
Tailandia	417	82	417	81	421	77
Túnez	380	97	365	92	386	82

Fuente: OCDE, 2008.

Los datos del estudio PISA constatan diferencias claras entre los países. Al haber sido Ciencias el área central de PISA 2006, se los agrupará en función del rendimiento en la misma, tal como hizo la OCDE en su último informe oficial. Así, se observa que Finlandia es el país líder de la comparación. El rendimiento de sus alumnos fue muy elevado, situándose en una media de 563 puntos. En segundo lugar, aparecen Australia,

Nueva Zelanda, Japón, Canadá, Corea, Hong Kong-China, Taipéi chino y Estonia. Todos ellos, con puntuaciones muy altas que oscilaron entre los 527 y los 542 puntos. En tercer lugar, están la mayoría de países europeos que, junto a Estados Unidos y Macao china, se distinguieron por un rendimiento promedio que osciló entre los 520 y los 470 puntos. Como señala la OCDE (2008:61) *“de los 30 países de la OCDE, 20 alcanzaron puntuaciones dentro de los 25 puntos de diferencia con respecto a la media de 500 puntos de la OCDE.”* De hecho, para los países más ricos de Europa PISA revela que los estudiantes de quince años tienen un nivel de aprendizaje semejante en las tres áreas examinadas, siendo las diferencias entre los mismos muy pequeñas (Carabaña, 2006). Con excepción de Israel que obtuvo 454 puntos, el cuarto grupo está integrado por casi todo el resto de países. En términos generales, los sistemas educativos de estos países están a una distancia de alrededor de 100 puntos de la media internacional. Entre los países que conforman este grupo están los de América Latina. Así, la puntuación global en Ciencias de los argentinos fue de 391 puntos, similar a la de Brasil (390), Colombia (388) y México (410). Algo mejor fue el desempeño escolar de Chile (438) y Uruguay (428). En la comparación, sólo Qatar y Kirguizistán estuvieron en una posición inferior a la del grupo anterior, con puntuaciones muy bajas que oscilaron entre los 349 del primero y los 322 del segundo. En términos generales, los países se posicionaron de manera similar en el área de Lectura y Matemáticas. De hecho, los resultados de los argentinos en Matemáticas fueron de 381 puntos y los de Lectura de 374.

En definitiva, las puntuaciones de PISA 2006 para Argentina vinieron a confirmar el inferior nivel de aprendizaje estudiantil que ya había quedado en evidencia en la primer edición. Estos datos mostraron también que el rendimiento del sistema educativo argentino sigue siendo muy parecido al de buena parte de los países de la región, con excepción de Chile y Uruguay que tuvieron mejores resultados en PISA 2006. En la tabla N° 4, aparecen las puntuaciones globales que corresponden a PISA 2000. Igual que en el 2006, los argentinos consiguieron casi 100 puntos menos que la media internacional. En esta ocasión la puntuación fue de 418 en Lectura, 388 en Matemáticas y 396 en Ciencias.

Tabla N° 4. Puntuación media y desviación típica en Lectura, Matemáticas y Ciencias en PISA 2000

<i>Países</i>	<i>Lectura</i>		<i>Matemáticas</i>		<i>Ciencias</i>	
	<i>Media</i>	<i>DT</i>	<i>Media</i>	<i>DT</i>	<i>Media</i>	<i>DT</i>
Albania	349	99	381	107	376	94
Australia	528	102	533	90	528	94
Austria	507	93	515	92	519	91
Bélgica	507	107	520	106	496	111
Canadá	534	95	533	85	529	89
República Checa	492	96	498	96	511	94
Dinamarca	497	98	514	87	481	103
Finlandia	546	89	536	86	538	86
Francia	505	92	517	89	500	102
Alemania	484	111	490	103	487	102
Grecia	474	97	447	108	461	97
Hong Kong-China	525	84	560	94	541	85
Hungría	480	94	488	98	496	103
Islandia	507	92	514	85	496	88
Israel	452	109	433	131	434	125
Italia	487	91	457	90	478	98
Japón	522	86	557	87	550	90
Corea	525	70	547	84	552	81
Letonia	458	102	463	103	460	98
Liechtenstein	483	96	514	96	476	94
Luxemburgo	441	100	446	93	443	96
Macedonia	373	94	381	98	401	83
Nueva Zelanda	529	108	537	99	528	101
Noruega	505	104	499	92	500	96
Polonia	479	100	470	103	483	97
Portugal	470	97	454	91	459	89
Federación Rusa	462	92	478	104	460	99
España	493	85	476	91	491	95
Suecia	516	92	510	93	512	93
Suiza	494	102	529	100	496	100
Tailandia	432	77	432	83	436	77
Reino Unido	523	100	529	92	532	98
Estados Unidos	504	105	493	98	499	101
Países						
Latinoamericanos						
Argentina	418	109	388	120	396	109
Brasil	396	86	334	97	375	90
Chile	410	90	384	94	415	95
México	422	86	387	83	422	77
Perú	327	96	292	108	333	90

Fuente: OECD/UNESCO-UIS, 2003.

Por lo general, los resultados del programa PISA se entienden como una forma de clasificar a los países en una especie de “liga internacional” del éxito educativo (Bruner, 2006; Salido, 2007). En este sentido, en Argentina las interpretaciones más difundidas de PISA 2006 resaltaron el hecho de que el país haya quedado en los últimos puestos de la comparación internacional. En la posición 51 en Ciencias sobre un total de 57 países, y en los puestos 53 y 52, respectivamente, en Lectura y Matemáticas. Aunque el propio estudio PISA señala que las puntuaciones de los países están sujetas a la variabilidad del

error estadístico de toda estimación, y no resulta pertinente interpretar los resultados en términos de una ordenación lineal (OCDE, 2005), no cabe duda que Argentina obtuvo uno de los peores desempeños. De hecho, la puntuación media del país en Ciencias fue estadísticamente inferior a la de todos los estados miembros de la OCDE, incluidos México y Turquía. Fue también algo menor a la de Colombia y Brasil, igual que a la de Túnez e Indonesia. Los estudiantes argentinos sólo superaron a sus pares de Qatar y Kirguizistán, ocurriendo algo similar en las otras dos áreas evaluadas.²⁸ La tabla N° 5 ilustra los resultados de los países ordenados de mayor a menor puntuación en Ciencias.

Tabla N° 5. Rendimiento en Ciencias de los países en PISA 2006

	<i>País</i>	<i>Media</i>	<i>ET</i>		<i>País</i>	<i>Media</i>	<i>ET</i>
1	Finlandia	563	(2,0)	30	República Eslovaca	488	(2,6)
2	Hong Kong-China	542	(2,5)	31	España	488	(2,6)
3	Canadá	534	(2,0)	32	Lituania	488	(2,8)
4	Taipéi chino	532	(3,6)	33	Noruega	487	(3,1)
5	Estonia	531	(2,5)	34	Luxemburgo	486	(1,1)
6	Japón	531	(3,4)	35	Federación Rusa	479	(3,7)
7	Nueva Zelanda	530	(2,7)	36	Italia	475	(2,0)
8	Australia	527	(2,3)	37	Portugal	474	(3,0)
9	Países Bajos	527	(2,7)	38	Grecia	473	(3,2)
10	Liechtenstein	522	(4,1)	39	Israel	454	(3,7)
11	Corea	522	(3,4)	40	Chile	438	(4,3)
12	Eslovenia	519	(1,1)	41	Serbia	436	(3,0)
13	Alemania	516	(3,8)	42	Bulgaria	434	(6,1)
14	Reino Unido	515	(2,3)	43	Uruguay	428	(2,7)
15	República Checa	513	(3,5)	44	Turquía	424	(3,8)
16	Suiza	512	(3,2)	45	Jordania	422	(2,8)
17	Macao-China	511	(1,1)	46	Tailandia	421	(2,1)
18	Austria	511	(3,9)	47	Rumania	418	(4,2)
19	Bélgica	510	(2,5)	48	Montenegro	412	(1,1)
20	Irlanda	508	(3,2)	49	México	410	(2,7)
21	Hungría	504	(2,7)	50	Indonesia	393	(5,7)
22	Suecia	503	(2,4)	51	Argentina	391	(6,1)
23	Polonia	498	(2,3)	52	Brasil	390	(2,8)
24	Dinamarca	496	(3,1)	53	Colombia	388	(3,4)
25	Francia	495	(3,4)	54	Túnez	386	(3,0)
26	Croacia	493	(2,4)	55	Azerbaiyán	382	(2,8)
27	Islandia	491	(1,6)	56	Qatar	349	(0,9)
28	Letonia	490	(3,0)	57	Kirguizistán	322	(2,9)
29	Estados Unidos	489	(4,2)				
30	República Eslovaca	488	(2,6)				
31	España	488	(2,6)				

Fuente: OCDE, 2008.

²⁸ En el área de Lectura la puntuación media de los argentinos fue inferior a la de todos los países, con excepción de Colombia y Túnez que tuvieron puntuaciones similares, y Azerbaiyán, Qatar y Kirguizistán que rindieron aún peor. Algo similar ocurrió en Matemáticas y Ciencias. Los argentinos sólo rindieron mejor que Túnez, Qatar y Kirguizistán, e igual que Indonesia, Jordania, Colombia y Brasil. El resto de países tuvo un logro escolar estadísticamente superior.

Junto a los resultados globales de las tres competencias evaluadas, en los informes oficiales de PISA la OCDE estima las puntuaciones para cada una de las sub-áreas que las componen. En PISA 2006, se exhibieron las correspondientes al área de Ciencias que fueron: identificación de cuestiones científicas, utilización de pruebas científicas, y explicación de fenómenos científicos. El rendimiento en dicha área se distinguió también según el conocimiento que los estudiantes posean sobre los sistemas terrestres y espaciales, los sistemas vivos, y los sistemas físicos. A continuación, se compara la puntuación global en Ciencias con la obtenida en cada una de las sub-áreas. La menor puntuación de los argentinos se observa en el conocimiento sobre los sistemas vivos y terrestres; mientras la más alta en el conocimiento sobre las ciencias.

Tabla N° 6. Comparación del rendimiento escolar en las distintas sub-áreas en Ciencias en PISA 2006

		Diferencia de rendimiento entre la escala de ciencias conjunta y cada escala						
		Competencias			Conocimiento de las ciencias			
	Puntuación en ciencias	Identificar cuestiones científicas	Explicar fenómenos de manera científica	Utilizar pruebas científicas	Conocimiento o sobre las ciencias	Sistemas terrestres y espaciales	Sistemas vivos	Sistemas físicos
Países								
OCDE								
Australia	527	8,4	-6,6	4,4	6,6	3,4	-5,1	-11,8
Austria	511	-5,7	5,6	-6,1	-7,3	-8,3	11,3	6,9
Bélgica	510	4,7	-7,7	5,6	8,3	-13,9	-7,9	-3,1
Canadá	534	-2,6	-3,6	7,1	2,8	5,8	-4,0	-5,5
República Checa	513	-12,4	14,6	-12,3	-13,8	13,2	11,9	21,1
Dinamarca	496	-2,6	5,4	-7,3	-3,2	-9,0	8,9	6,6
Finlandia	563	-8,4	2,8	4,1	-5,6	-9,0	10,5	-3,6
Francia	495	3,9	-14,1	15,8	12,2	-32,6	-5,3	-13,0
Alemania	516	-5,9	3,4	-0,3	-3,9	-5,4	8,2	0,5
Grecia	473	-4,6	3,1	-7,9	-2,5	4,0	1,3	0,8
Hungría	504	-21,3	14,2	-6,9	-11,9	8,6	5,2	29,2
Islandia	491	3,0	-2,7	0,2	1,7	12,1	-9,4	2,6
Irlanda	508	7,6	-2,8	-2,4	4,4	-0,2	-2,8	-3,9
Italia	475	-1,2	4,1	-8,4	-3,6	-1,5	12,2	-3,0
Japón	531	-9,3	-4,1	13,0	0,2	-1,1	-5,2	-1,0
Corea	522	-3,1	-10,5	16,3	4,4	10,8	-23,9	7,6
Luxemburgo	486	-3,5	-3,1	5,5	1,9	-15,6	12,2	-12,4
México	410	11,7	-3,4	-7,4	3,3	1,9	-7,7	4,6
Países bajos	525	7,7	-3,1	0,7	5,4	-6,8	-15,4	6,2
Nueva Zelanda	530	5,8	-8,2	6,4	8,7	-0,8	-2,2	-14,7
Países								
Noruega	487	2,6	8,7	-14,0	-6,5	10,5	9,6	4,8
Polonia	498	-14,7	8,2	-4,1	-7,2	3,5	11,3	-0,7
Portugal	474	12,2	-5,0	-2,1	7,1	5,1	0,7	-12,0
República Eslovaca	488	-13,5	12,6	-10,8	-10,2	14,9	11,4	15,1
España	488	0,4	1,9	-3,6	0,4	4,9	9,2	-11,6
Suecia	503	-4,7	6,4	-7,2	-5,2	-5,5	8,4	13,7
Suiza	512	3,4	-3,7	7,2	2,9	-9,3	0,9	-5,1
Turquía	424	3,7	-0,8	-6,6	1,2	1,3	1,5	-7,7
Reino Unido	515	-1,0	1,9	-1,2	1,8	-10,2	10,6	-6,4
Estados Unidos	489	3,2	-2,8	-0,4	3,3	15,1	-2,1	-3,7
Países								

asociados								
Argentina	391	4,1	-4,8	-5,8	5,9	-7,5	-0,2	-7,8
Azerbaiyán	382	-29,6	29,6	-38,1	-27,2	17,9	15,2	50,5
Brasil	390	7,8	-0,1	-12,2	3,3	-15,4	12,6	-5,5
Bulgaria	434	-6,8	10,2	-17,4	-8,5	9,1	11,1	1,6
Chile	438	5,9	-6,1	1,4	4,5	-9,9	-3,8	-5,0
Colombia	388	14,4	-9,0	-4,9	8,4	-17,7	-4,5	-10,0
Croacia	493	0,3	-0,8	-2,9	0,9	4,0	4,5	-0,4
Estonia	531	-15,7	9,2	-0,4	-8,4	9,0	8,4	3,6
Hong Kong-China	542	-14,4	7,0	0,2	-0,6	-17,1	15,4	3,3
Indonesia	393	-0,4	1,1	-7,8	-6,4	8,3	-2,5	-7,4
Israel	454	3,1	-10,5	6,4	12,5	-36,9	4,5	-11,3
Jordania	422	-13,1	15,7	-17,4	-13,5	-1,3	28,1	10,9
Kirguizistán	322	-0,7	11,7	-34,0	-13,5	-7,0	7,7	27,3
Letonia	490	-0,9	-3,2	1,1	1,6	4,3	-8,2	5,1
Liechtenstein	522	0,1	-6,0	12,7	4,2	-9,4	1,7	-7,1
Lituania	488	-11,9	6,5	-1,4	-5,6	-1,4	14,7	2,0
Macao-China	511	-20,8	9,2	0,7	-5,9	-4,9	14,2	6,7
Montenegro	412	-10,7	4,9	-5,2	-4,8	-0,4	18,2	-4,5
Qatar	349	3,1	6,6	-25,5	-6,2	0,3	11,7	8,4
Rumania	418	-8,9	7,4	-10,9	-5,6	-11,5	7,8	10,3
Federación Rusa	479	-16,6	3,8	1,4	-4,5	2,0	10,5	-0,2
Serbia	436	-5,1	5,2	-10,8	-5,1	4,9	13,9	-0,3
Eslovenia	519	-1,8	4,0	-2,8	-8,7	14,7	-2,2	12,1
Taipei chino	532	-23,8	12,7	-0,6	-7,0	-3,2	16,9	13,0
Tailandia	421	-7,8	-1,1	2,1	0,2	8,9	10,7	-13,7
Túnez	386	-1,7	-2,2	-3,6	3,8	-33,4	6,2	7,3
Uruguay	428	0,5	-5,2	0,9	3,4	-31,2	4,5	-6,7

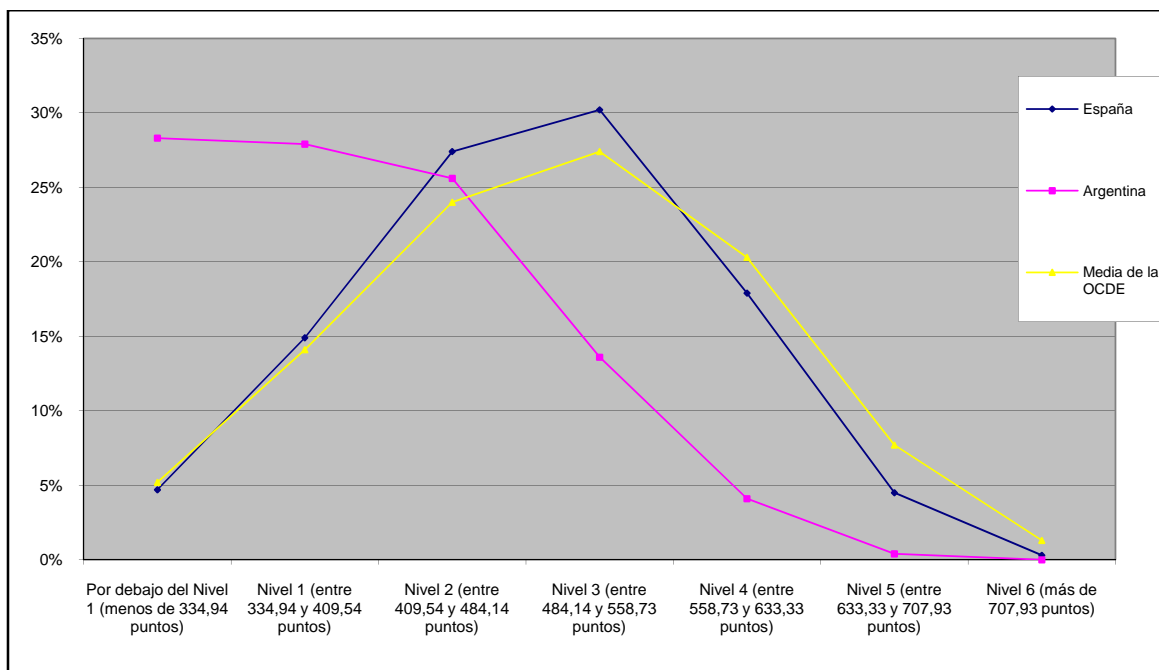
Fuente: OCDE, 2008.

2. 2. La posición de los estudiantes argentinos en los niveles de habilidad de las escalas de Lectura, Matemáticas y Ciencias

En PISA 2006, el Nivel dos de la escala de Ciencias fue identificado como el nivel de aptitud básica. En el informe oficial se advierte que este es el nivel a partir del cual los estudiantes comienzan a manifestar las competencias necesarias para participar de manera eficaz y productiva en situaciones de la vida real relacionadas con la ciencia y la tecnología (OCDE, 2008). Cabe recordar que la resolución de las actividades clasificadas en este nivel apenas requiere que los alumnos razonen de manera directa y efectúen interpretaciones literales. Al respecto, la posición de Argentina fue poco favorable, sólo el 43,7% de los estudiantes del país resolvió los ejercicios de este nivel. Los porcentajes fueron similares en Brasil y Colombia, y algo mejores en Chile y Uruguay, donde aproximadamente el 60% realizó las actividades de Nivel dos. No obstante, ningún país latinoamericano consiguió una distribución similar a la media de la OCDE, donde más del 80% de los alumnos completó las actividades del nivel básico; en España el porcentaje llegó al 80,3%.

Asimismo, en el informe oficial, la OCDE presta atención a los estudiantes ubicados en los extremos de la escala. Advierte así, que la proporción de mano de obra de una sociedad compuesta por trabajadores con alto nivel de formación supone un factor central de crecimiento económico; por el contrario, el número de alumnos con muy bajo nivel de aptitud es un indicador negativo de la capacidad de los ciudadanos para participar en el mercado laboral (OCDE, 2008). En el conjunto de países de la OCDE, alrededor del 19% de los estudiantes fueron agrupados por debajo del Nivel dos, aunque hubo algunas variaciones entre los países de la organización. Por ejemplo, en Canadá el porcentaje llegó al 10% y en Finlandia a sólo el 4%. En Argentina, es inquietante la cantidad de estudiantes que no consiguieron resolver las actividades más básicas, sucediendo lo mismo en el resto de países de la región. Así, en Argentina el porcentaje llegó al 56,2%, en México al 50,9%, en Brasil al 61% y en Colombia al 60,2%. En Chile y Uruguay fueron algo menores, respectivamente, del 39,7% y del 42,1%. En cuanto a los estudiantes ubicados en el extremo superior de la escala, en los países de la OCDE como promedio el 1,3% alcanzó el Nivel seis; aunque en Finlandia y Nueva Zelanda subió al 3,9% y en Reino Unido, Australia, Japón y Canadá se ubicó entre el 2% y el 3%. En España, apenas el 0,3% logró el nivel más alto de la competencia científica. Al incluir el Nivel cinco, la proporción de buenos estudiantes se elevó en este país al 4,8%, y como media en los países de la OCDE al 9%. En Finlandia llegó al 20%, ocurriendo algo similar en Nueva Zelanda, Japón y Australia. En Argentina, igual que en Brasil, Colombia y México, ningún estudiante alcanzó el máximo nivel de habilidad; y en Chile y Uruguay apenas el 0,1%. Los porcentajes de buenos alumnos en los países latinoamericanos fueron también muy bajos al tener en cuenta el Nivel cinco. En ningún caso superaron el 0,5%, con excepción de Uruguay y Chile donde lo hizo algo menos del 2%. En el gráfico N° 1 se muestra la distribución de los estudiantes por nivel de habilidad; específicamente, se contrasta la situación de Argentina con la de España y el promedio de países de la OCDE. En el Anexo aparece la tabla correspondiente para todos los países (Tabla N° 1)

Gráfico N° 1. Porcentaje de estudiantes en cada nivel de aptitud de la escala de Ciencias en Argentina, España y el promedio de países de la OCDE. PISA 2006



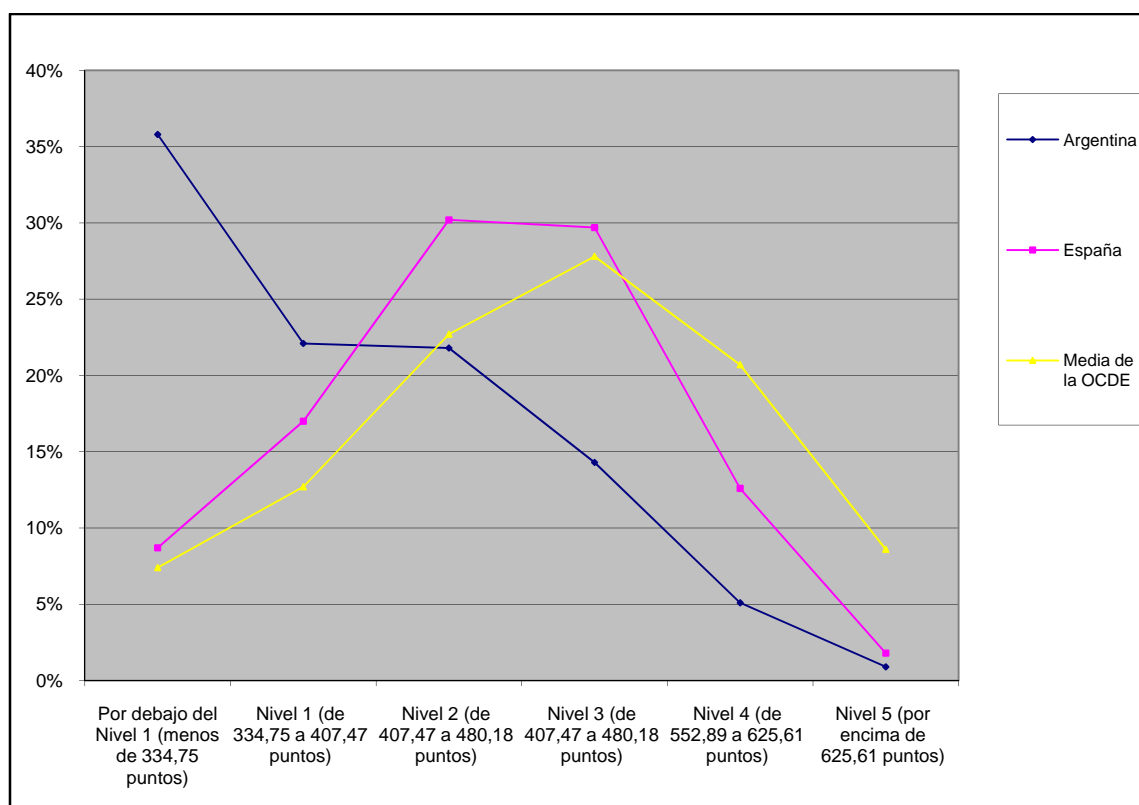
Fuente: Elaboración propia sobre base de datos OCDE PISA 2006.

El rendimiento de los argentinos fue similar en las dos restantes áreas. Alrededor del 36% no alcanzó siquiera el nivel básico en Lectura, siendo todavía mayor el porcentaje en Matemáticas, donde aproximadamente el 40% no resolvió siquiera las actividades de Nivel uno. Los demás países de la región estuvieron en una posición similar; mientras en los países más ricos de la OCDE apenas llegó al 7% en ambas escalas. En España, algo menos del 9% no superó los ejercicios elementales en Lectura y Matemáticas. En cuanto a los estudiantes ubicados en el extremo superior de ambas escalas, la proporción fue también muy baja en los países del cono sur. En Lectura sólo el 0,9% de los argentinos completó los ejercicios de mayor complejidad, y en Matemáticas apenas el 0,1%. Algo similar ocurrió en Brasil, México y Colombia. Por el contrario, en casi todos los estados de la OCDE alrededor del 8,6% de los estudiantes mostró un rendimiento correspondiente al Nivel cinco de la escala de Lectura, y un 3,3% al Nivel seis en la de Matemáticas. En España fue relativamente más bajo, del 1,8% y del 1,2%, respectivamente. En la tabla N° 2 y N° 3 del Anexo quedan ilustrados los porcentajes para cada uno de los países que integraron PISA 2006.

La distribución de los estudiantes argentinos en los niveles de habilidad de las tres escalas evaluadas en PISA 2006, fue algo peor que en PISA 2000. No obstante, en

ambas ediciones la mayoría de los estudiantes se ubicó en los niveles inferiores, siendo muy pocos los que demostraron un alto nivel de rendimiento. Por ejemplo, en el área de Lectura en PISA 2000 alrededor del 22% no superó las actividades de Nivel uno, llegando a los niveles máximos de la escala apenas el 1%.

Gráfico N° 2. Porcentaje de estudiantes en cada nivel de aptitud de la escala de Lectura en Argentina, España y el promedio de países de la OCDE. PISA 2000



Fuente: Elaboración propia sobre datos de OECD/UNESCO-UIS, 2003

2. 3. Las diferencias de rendimiento entre los estudiantes varones y mujeres en Argentina

En Argentina, el rendimiento no fue muy distinto entre los estudiantes varones y mujeres; sobre todo, en el área de Ciencias y Matemáticas, ya que en Lectura fueron algo más elevadas tal como ilustra la tabla N° 7. Lo mismo ocurrió en casi todos los países. Así, mientras en el área de Ciencias las mujeres argentinas lograron 397 puntos, los varones 384. Las diferencias fueron pequeñas, de sólo 13 puntos favorables para las mujeres. En Matemáticas ocurrió algo similar, aunque en este caso fueron positivas para los varones: 388 puntos contra 375 puntos de las mujeres. En los países de la OCDE también fueron bastante parejas; los varones consiguieron sólo 11 puntos más que las

mujeres en Matemáticas, y apenas 2 en Ciencias, no siendo estadísticamente significativas en la mayoría de los casos. En España, la diferencia fue favorable para los varones, pero de sólo 4 puntos en Ciencias y de 9 en Matemática. El rendimiento escolar sí fue distinto en Lectura. En Argentina, los varones consiguieron 345 puntos, mientras las mujeres 399. En los países de la OCDE, entre ellos España, sucedió algo similar, en promedio las mujeres se distanciaron alrededor de 38 puntos del rendimiento de los varones. La explicación oficial sobre el mejor rendimiento de las mujeres afirma que se debe al mayor compromiso de éstas con la lectura, al hecho de que leen una gran variedad de materiales y que tienen una mayor tendencia a hacer uso de bibliotecas escolares y públicas (OCDE, 2002).²⁹

Tabla N° 7. Diferencias entre los sexos en el rendimiento de los alumnos en ciencias en PISA 2006

	<i>Todos los estudiantes</i>		<i>Diferencias por sexo</i>		
	<i>Media</i>	<i>Desviación Típica</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Diferencias (V – M)</i>
Países OCDE					
Australia	527	100	527	527	0
Austria	511	98	515	507	8
Bélgica	510	100	511	510	1
Canadá	534	94	536	532	4
República Checa	513	98	515	510	5
Dinamarca	496	93	500	491	9
Finlandia	563	86	562	565	-3
Francia	495	102	497	494	3
Alemania	516	100	519	512	7
Grecia	473	92	468	479	-11
Hungría	504	88	507	501	6
Islandia	491	97	488	494	-6
Irlanda	508	94	508	509	0
Italia	475	96	477	474	3
Japón	531	100	533	530	3
Corea	522	90	521	523	-2
Luxemburgo	486	97	491	482	9
México	410	81	413	406	7
Países Bajos	525	96	528	521	7
Nueva Zelanda	530	107	528	532	-4
Noruega	487	96	484	489	-4
Polonia	498	90	500	496	3
Portugal	474	89	477	472	5
República Eslovaca	488	93	491	485	6
España	488	91	491	486	4
Suecia	503	94	504	503	1
Suiza	512	99	514	509	6
Turquía	424	83	418	430	-12
Reino Unido	515	107	520	510	10
Estados Unidos	489	106	489	489	1

²⁹ Aunque dicha cuestión excede el propósito de la presente tesis, el argumento de la OCDE se distingue por ser muy simple y poco convincente. Sin duda, esta situación merece ser indagada en profundidad en estudios posteriores.

<i>Media OCDE</i>	<i>500</i>	<i>95</i>	<i>501</i>	<i>499</i>	<i>2</i>
Países asociados					
Argentina	391	101	384	397	-13
Azerbaiyán	382	56	379	386	-8
Brasil	390	89	395	386	9
Bulgaria	434	107	426	443	-17
Chile	438	92	448	426	22
Colombia	388	85	393	384	9
Croacia	493	86	492	494	-2
Estonia	531	84	530	533	-4
Hong Kong-China	542	92	546	539	7
Indonesia	393	70	399	387	12
Israel	454	111	456	452	3
Jordania	422	90	408	436	-29
Kirguizistán	322	84	319	325	-6
Letonia	490	84	486	493	-7
Liechtenstein	522	97	516	527	-11
Lituania	488	90	483	493	-9
Macao-China	511	78	513	509	4
Montenegro	412	80	411	413	-2
Qatar	349	84	334	365	-32
Rumania	418	81	417	419	-2
Federación Rusa	479	90	481	478	3
Serbia	436	85	433	438	-5
Eslovenia	519	98	515	523	-8
Taipei Chino	532	94	536	529	7
Tailandia	421	77	411	428	-17
Túnez	386	82	383	388	-5
Uruguay	428	94	427	430	-3

Fuente: OCDE, 2008.

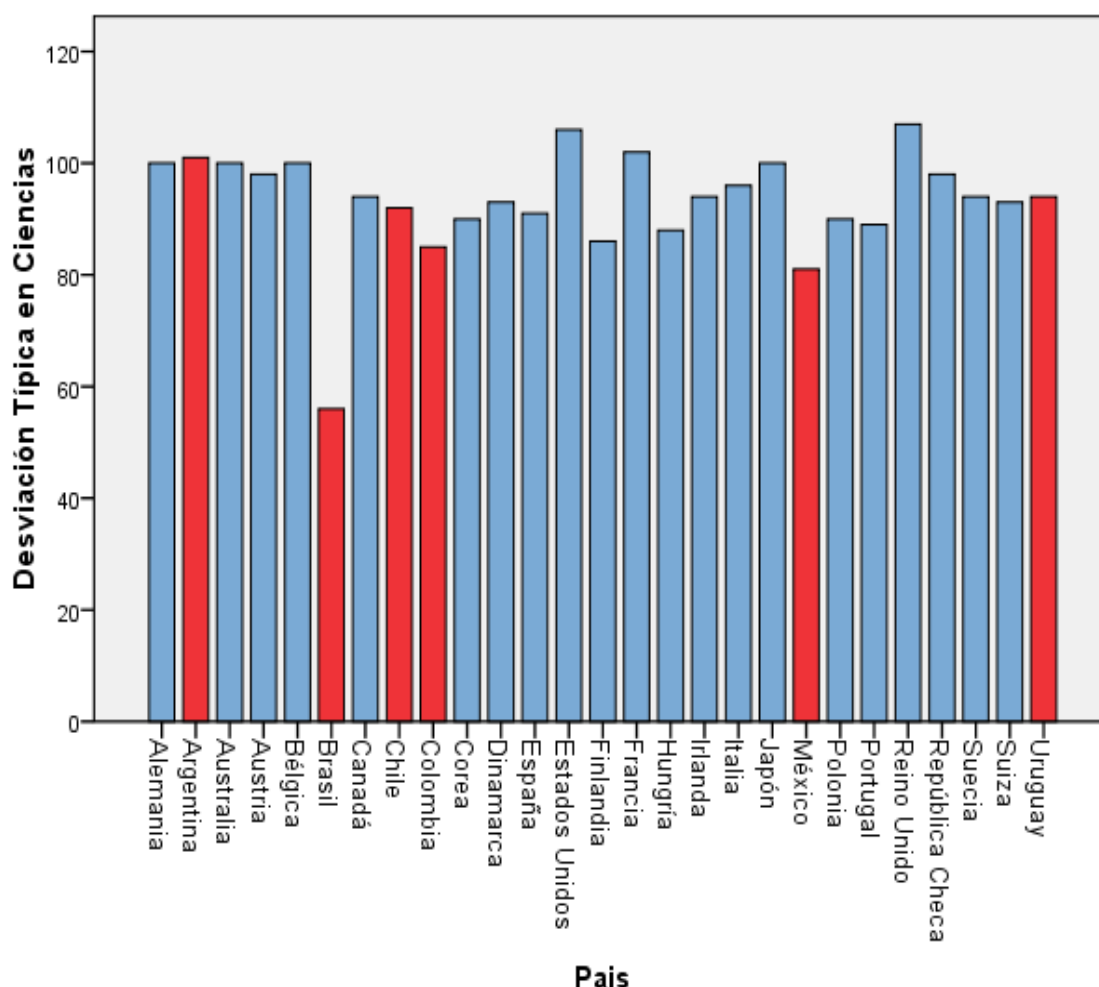
2. 4. La desigualdad de rendimiento escolar en Argentina y en perspectiva internacional

La capacidad de los sistemas educativos para garantizar la igualdad de oportunidades educativas es una cuestión también explorada por el estudio PISA. Así, junto a la preocupación por la mejora del rendimiento escolar, el programa PISA se distingue por una clara orientación hacia la igualdad de oportunidades. Para tal propósito, utiliza la magnitud de la dispersión de los resultados escolares obtenidos por los estudiantes de un país como un indicador de la equidad con la cual operan los sistemas educativos. De este modo, niveles inferiores de dispersión indicarían mayor equidad o igualdad. Para dar cuenta de esta cuestión, en el gráfico N° 3 se ordenan los países comparados de menor a mayor desviación típica en el área de Ciencias, tal como lo hace la OCDE en los distintos informes oficiales de PISA. Si se sigue la interpretación que la OCDE efectúa acerca de este indicador, del gráfico se desprende que el sistema educativo argentino no sólo es poco eficaz, sino también menos equitativo. Los datos de PISA

2006 muestran que la varianza en el rendimiento en Ciencias de países como Argentina, expresada como porcentaje de la varianza promedio en el rendimiento del conjunto de países de la OCDE, fue un 13% más amplia (véase al respecto la tabla N° 4 del Anexo). La desigualdad de Argentina fue también relativamente mayor respecto a algunos países de su entorno; tal el caso de Colombia y Brasil donde la dispersión en los resultados estuvo por debajo de la media internacional (un 20% y un 12%, respectivamente).

La interpretación oficial de estos datos estaría poniendo al descubierto las dificultades del sistema educativo argentino para garantizar la igualdad de oportunidades educativas respecto a otros países; situación que estaría impactando negativamente sobre el rendimiento escolar conseguido por el país. No obstante, dos son las principales limitaciones que es posible adjudicar a dicha interpretación. La primera, guarda relación con la validez de la varianza o desviación típica como indicador de la equidad o igualdad con la cual operan los sistemas educativos de los países. Esta medida no sólo refleja la desigualdad en las oportunidades educativas sino también, y fundamentalmente, la desigualdad de rendimiento escolar entre los estudiantes. Lo mismo sucede con la varianza de resultados entre las escuelas; como se verá en el sexto capítulo, esta medida estadística ilustra tanto la influencia de los centros como la de los propios alumnos. La segunda limitación se debe a que los mismos datos del programa PISA muestran que la dispersión de los resultados escolares, al interior de los países, no fue necesariamente más intensa en los sistemas educativos con peores rendimientos. Tanto en PISA 2000 como en PISA 2006, las dispersiones internas fueron más parecidas de lo pensado entre los países. Por ejemplo, en PISA 2006, países con puntuaciones superiores a los 500 puntos en las tres áreas examinadas tuvieron una desviación similar a la de Argentina. Tal el caso de Alemania, Bélgica y República Checa, siendo aún más elevada la dispersión de los resultados escolares en Reino Unido, Estados Unidos y Nueva Zelanda. Por otra parte, Brasil que logró un muy bajo rendimiento, tuvo una de las desviaciones típicas más bajas de la comparación, similar a la de España. En definitiva, de los datos del gráfico N° 3 no se desprende la existencia de un patrón que distinga el comportamiento de los sistemas educativos latinoamericanos respecto de los europeos en lo que refiere a las desigualdades de rendimiento escolar.

Gráfico N° 3. Dispersión de los resultados en Ciencias en PISA 2006. Algunos países



Fuente: Elaboración propia sobre datos de PISA 2006.

2. 5. Las tendencias en el rendimiento escolar de los estudiantes argentinos

Para finalizar, se observa en Argentina y los países comparados la evolución del rendimiento escolar en las dos ediciones de PISA que integró (2000 y 2006). Los datos de la tabla N° 8 muestran que las puntuaciones medias del país fueron estables en las áreas de Ciencias y Matemáticas, apenas 7 y 5 puntos menos, respectivamente, en PISA 2006. En una situación similar estuvieron la mayoría de países. No obstante, algunos vieron mejorar su rendimiento, tal el caso de Polonia y Alemania; mientras otros empeoraron respecto a los datos de la primer edición, entre éstos se encuentran Japón, Francia y Noruega. En cuanto a los países de América Latina, cabe resaltar el progreso escolar de los alumnos chilenos en PISA 2006. Ahora bien, la estabilidad en los resultados no se observa para el área de Lectura. En Argentina, el rendimiento medio

descendió 45 puntos, ocurriendo algo similar en los países comparados, aunque la disminución varió en intensidad. Por ejemplo, en España disminuyó 32 puntos, en Japón 24, en Francia 17, en Noruega 21, en Rusia e Islandia 22, en Australia 15 y en Grecia 14. En Corea y Polonia mejoró en 31 y 29 puntos, respectivamente. Algo parecido sucedió en Chile, donde el rendimiento escolar subió en 33 puntos.

Tabla N° 8. Tendencias de rendimiento en Lectura, Matemáticas y Ciencias en PISA. Algunos países

<i>Países</i>	<i>Rendimiento medio en Lectura PISA 2006</i>	<i>Diferencias en el rendimiento en Lectura entre PISA 2006 y 2000</i>	<i>Rendimiento medio en Matemáticas PISA 2006</i>	<i>Diferencias en el rendimiento en Matemáticas entre PISA 2006 y 2000</i>	<i>Rendimiento medio en Ciencias PISA 2006</i>	<i>Diferencias en el rendimiento en Ciencias entre PISA 2006 y 2000</i>
Alemania	495	11	504	14	516	29
Australia	513	-15	520	-13	527	-1
Austria	490	-2	505	-10	511	-8
Bélgica	501	-6	520	0	510	14
Canadá	527	-7	527	-6	534	5
Corea	556	31	547	0	522	-30
Dinamarca	494	-2	513	-1	496	15
España	461	-32	480	4	488	-3
Estados Unidos	-		474	-19	489	-10
Finlandia	547	0	548	12	563	25
Francia	488	-17	496	-21	495	-5
Grecia	460	-14	459	12	473	12
Hungría	482	2	491	3	504	8
Irlanda	517	-9	501	-2	508	-5
Islandia	484	-22	506	-8	491	-5
Italia	469	-19	462	5	475	-3
Japón	498	-24	523	-34	531	-19
Noruega	484	-21	490	-9	487	-13
Nueva Zelanda	521	-8	522	-15	530	2
Polonia	508	29	495	25	498	15
Portugal	472	2	466	12	474	15
Reino Unido	495	-	495	-34	515	-17
República Checa	483	-9	510	12	513	2
Suecia	507	-9	502	-8	503	-9
Suiza	499	5	530	1	512	16
Media de la OCDE	492	-6	498	-2	500	0
Argentina	374	-45	381	-7	391	-5
Brasil	393	-3	370	36	390	15
Chile	442	33	411	27	438	23
México	410	-11	406	19	410	-12
Hong Kong-China	536	11	547	-13	542	1
Indonesia	393	22	391	24	393	0
Israel	439	-14	442	9	454	20
Rusia	440	-22	476	-2	479	19

Fuente: Elaboración propia sobre datos de OECD/UNESCO-UIS, 2003 y OCDE, 2008.

La explicación del menor rendimiento en Lectura en PISA 2006 y en varios países al mismo tiempo, podría guardar relación con el tipo de examen aplicado en cada una de las ediciones de PISA. En esta línea, Carabaña (2008) señala algunas razones que van

en favor de la hipótesis de la elaboración de las pruebas. En primer lugar, advierte que en el año 2006 la prueba de Lectura fue más reducida que en el 2000, ocupando sólo el 15% del tiempo total (en PISA 2000 la lectura recibió en la evaluación aproximadamente 210 minutos, en PISA 2000 sólo 60 minutos). Señala así, que la disminución de los ítems comunes a las tres pruebas ha dado lugar a un “error de vínculo” muy grande (PISA estima los errores de vínculo en las pruebas de lectura en 5,31 entre 2000 y 2003; en 4,47 entre 2006 y 2003; y en 4,98 entre 2006 y 2000). En segundo lugar, argumenta que el formato y la composición de las pruebas variaron. Por ejemplo, las del año 2006 contenían más ejercicios de respuesta construida/cerrada y menos de elección múltiple. En tercer lugar, debido a que el descenso ha afectado a varios países simultáneamente, es de suponer que las pruebas hayan sido más difíciles que en el 2006. Finalmente, sostienen que es poco probable que las oscilaciones se deban a cambios curriculares o escolares, ya que una vez que se aprende a leer la comprensión lectora depende poco de la escuela. La Lectura no es una asignatura curricular, y de hecho no es enseñada en la escuela como tal, sino que se la practica en todos los cursos (Carabaña, 2008). En su conjunto, estas razones contribuirían a explicar la inestabilidad en los resultados de PISA en sólo una materia y en varios países al mismo tiempo, igual que en un período de apenas seis años.

Teniendo en cuenta que los vaivenes de rendimiento en el área de Lectura estarían asociados al proceso de elaboración de las pruebas, en términos generales los países obtuvieron puntuaciones estables entre PISA 2000 y 2006. Esta estabilidad inquieta a los propios investigadores de la OCDE, quienes advierten que:

en seis años debieran haberse producido mejoras generalizadas, tanto porque los sistemas educativos de todo el mundo invierten, innovan y mejoran sin cesar, como porque además justamente PISA ha tenido que estimular esos procesos de mejora, particularmente en aquellos países que quedaron mal en el primer estudio, como Alemania (OCDE, 2008:319).³⁰

En síntesis, el propósito del capítulo fue doble. En primer lugar, examinar las principales cuestiones metodológicas del programa PISA de la OCDE, imprescindibles para interpretar los resultados conseguidos por los países. En segundo término, mostrar

³⁰ A modo de ejemplo, la propia organización advierte que a pesar del incremento de alrededor del 30% en el nivel de gasto en educación de los países más industrializados desde el primer estudio PISA, los resultados escolares no mejoraron de igual modo (OCDE, 2008).

los resultados conseguidos por Argentina en el programa PISA. En su conjunto, los datos presentados ponen de relieve el bajo nivel académico de los jóvenes argentinos en perspectiva internacional. Ilustran también la falta de excelencia del sistema educativo del país y los elevados porcentajes de estudiantes que no logran resolver los ejercicios más básicos de las tres áreas evaluadas. En el próximo capítulo, se mostrará que la posición de Argentina en el programa PISA ya venía siendo confirmada por otras iniciativas internacionales de evaluación, tales como las coordinadas por la IEA y el LLECE de la UNESCO. Ahora bien, estas experiencias supranacionales de evaluación no sólo informan acerca del estado de los sistemas educativos nacionales, sino también sobre el rol que juegan las agencias internacionales en la difusión y legitimación del discurso educativo basado en la medición y rendición de cuentas. Por consiguiente, el próximo capítulo también está orientado al análisis de dicha cuestión.

Anexo

Tabla N° 1. Porcentaje de estudiantes en cada nivel de la escala de Ciencias, PISA 2006

	<i>Por debajo del Nivel 1 (menos de 334,94 puntos)</i>	<i>Nivel 1 (entre 334,94 y 409,54 puntos)</i>	<i>Nivel 2 (entre 409,54 y 484,14 puntos)</i>	<i>Nivel 3 (entre 484,14 y 558,73 puntos)</i>	<i>Nivel 4 (entre 558,54 y 633,33 puntos)</i>	<i>Nivel 5 (entre 633,33 y 707,93 puntos)</i>	<i>Nivel 6 (más de 707,93 puntos)</i>
Países OCDE							
Australia	3,0	9,8	20,2	27,7	24,6	11,8	2,8
Austria	4,3	12,0	21,8	28,3	23,6	8,8	1,2
Bélgica	4,8	12,2	20,8	27,6	24,5	9,1	1,0
Canadá	2,2	7,8	19,1	28,8	27,7	12,0	2,4
República Checa	3,5	12,1	23,4	27,8	21,7	9,8	1,8
Dinamarca	4,3	14,1	26,0	29,3	19,5	6,1	0,7
Finlandia	0,5	3,6	13,6	29,1	32,2	17,0	3,9
Francia	6,6	14,5	22,8	27,2	20,9	7,2	0,8
Alemania	4,1	11,3	21,4	27,9	23,6	10,0	1,8
Grecia	7,2	16,9	28,9	29,4	14,2	3,2	0,2
Hungría	2,7	12,3	26,0	31,1	21,0	6,2	0,6
Islandia	5,8	14,7	25,9	28,3	19,0	5,6	0,7
Irlanda	3,5	12,0	24,0	29,7	21,4	8,3	1,1
Italia	7,3	18,0	27,6	27,4	15,1	4,2	0,4
Japón	3,2	8,9	18,5	27,5	27,0	12,4	2,6
corea	2,5	8,7	21,2	31,8	25,5	9,2	1,1
Luxemburgo	6,5	15,6	25,4	28,6	18,1	5,4	0,5
México	18,2	32,8	30,8	14,8	3,2	0,3	0,0
Países Bajos	2,3	10,7	21,1	26,9	25,8	11,5	1,7
Nueva Zelanda	4,0	9,7	19,7	25,1	23,9	13,6	4,0
Noruega	5,9	15,2	27,3	28,5	17,1	5,5	0,6
Polonia	3,2	13,8	27,5	29,4	19,3	6,1	0,7
Portugal	5,8	18,7	28,8	28,8	14,7	3,0	0,1
República Eslovaca	5,2	15,0	28,0	28,1	17,9	5,2	0,6
España	4,7	14,9	27,4	30,2	17,9	4,5	0,3
Suecia	3,8	12,6	25,2	29,5	21,1	6,8	1,1
Suiza	4,5	11,6	21,8	28,2	23,5	9,1	1,4
Turquía	12,9	33,7	31,3	15,1	6,2	0,9	0,0
Reino Unido	4,8	11,9	21,8	25,9	21,8	10,9	2,9
Estados Unidos	7,6	16,8	24,2	24,0	18,3	7,5	1,5
Media OCDE	5,2	14,1	24,0	27,4	20,3	7,7	1,3
Países Asociados							
Argentina	28,3	27,9	25,6	13,6	4,1	0,4	0,0
Azerbaiyán	19,4	53,1	22,4	4,7	0,4	0,0	a
Brasil	27,9	33,1	23,8	11,3	3,4	0,5	0,0
Bulgaria	18,3	24,3	25,2	18,8	10,3	2,6	0,4
Chile	13,1	26,7	29,9	20,1	8,4	1,8	0,1
Colombia	26,2	34,0	27,2	10,6	1,9	0,2	0,0
Croacia	3,0	14,0	29,3	31,0	17,7	4,6	0,5
Estonia	1,0	6,7	21,0	33,7	26,2	10,1	1,4
Hong Kong- China	1,7	7,0	16,9	28,7	29,7	13,9	2,1
Indonesia	20,3	41,3	27,5	9,5	1,4	0,0	a
Israel	14,9	21,2	24,0	20,8	13,8	4,4	0,8
Jordania	16,2	28,2	30,8	18,7	5,6	0,6	0,0
Kirguizistán	58,2	28,2	10,0	2,9	0,7	0,0	a
Letonia	3,6	13,8	29,0	32,9	16,6	3,8	0,3
Liechtenstein	2,6	10,3	21,0	28,7	25,2	10,0	2,2
Lituania	4,3	16,0	27,4	29,8	17,5	4,5	0,4
Macao-China	1,4	8,9	26,0	35,7	22,8	5,0	0,3

Montenegro	17,3	33,0	31,0	14,9	3,6	0,3	0,0
Qatar	47,6	31,5	13,9	5,0	1,6	0,3	0,0
Rumania	16,0	30,9	31,8	16,6	4,2	0,5	0,0
Rusia	5,2	17,0	30,2	28,3	15,1	3,7	0,5
Serbia	11,9	26,6	32,3	21,8	6,6	0,8	0,0
Eslovenia	2,8	11,1	23,1	27,6	22,5	10,7	2,2
Taipei chino	1,9	9,7	18,6	27,3	27,9	12,9	1,7
Tailandia	12,6	33,5	33,2	16,3	4,0	0,4	0,0
Túnez	27,7	35,1	25,0	10,2	1,9	0,1	0,0
Uruguay	16,7	25,4	29,8	19,7	6,9	1,3	0,1

Fuente: OCDE, 2008.

Tabla N° 2 Porcentaje de estudiantes en cada nivel de la escala de Lectura, PISA 2006

	<i>Por debajo del Nivel 1 (menos de 334,75 puntos)</i>	<i>Nivel 1 (entre 334,75 y 407,47 puntos)</i>	<i>Nivel 2 (entre 407,47 y 480,18 puntos)</i>	<i>Nivel 3 (entre 480,18 y 552,89 puntos)</i>	<i>Nivel 4 (entre 552,89 y 625,61 puntos)</i>	<i>Nivel 5 (más de 625,61 puntos)</i>
Países OCDE						
Australia	3,8	9,6	21,0	30,1	24,9	10,6
Austria	8,4	13,1	22,0	26,2	21,3	9,0
Bélgica	8,6	10,8	18,9	26,0	24,4	11,3
Canadá	3,4	7,6	18,0	29,4	27,2	14,5
República Checa	9,9	14,9	22,3	24,5	19,3	9,2
Dinamarca	4,5	11,5	25,7	31,8	20,7	5,9
Finlandia	0,8	4,0	15,5	31,2	31,8	16,7
Francia	8,5	13,3	21,3	27,9	21,8	7,3
Alemania	8,3	11,8	20,3	27,3	22,5	9,9
Grecia	11,9	15,8	26,6	27,9	14,3	3,5
Hungría	6,6	14,0	25,3	30,6	18,8	4,7
Islandia	7,1	13,4	25,1	29,6	18,9	6,0
Irlanda	3,2	9,0	20,9	30,2	25,1	11,7
Italia	11,4	15,0	24,5	26,4	17,5	5,2
Japón	6,7	11,7	22,0	28,7	21,5	9,4
Corea	1,4	4,3	12,5	27,2	32,7	21,7
Luxemburgo	8,6	14,2	24,6	27,9	19,0	5,6
México	21,0	26,0	28,9	18,2	5,3	0,6
Países bajos	5,2	9,9	21,3	28,9	25,6	9,1
Nueva Zelanda	4,7	9,9	18,7	26,4	24,5	15,9
Noruega	8,4	14,0	23,3	27,6	19,0	7,7
Polonia	5,0	11,2	21,5	27,5	23,1	11,6
Portugal	9,3	15,6	25,5	28,2	16,8	4,6
República Eslovaca	11,2	16,6	25,1	25,9	15,8	5,4
España	8,7	17,0	30,2	29,7	12,6	1,8
Suecia	5,0	10,3	21,9	28,9	23,3	10,6
Suiza	5,3	11,1	22,9	30,4	22,6	7,7
Turquía	10,8	21,4	31,0	24,5	10,3	2,1
Reino Unido	6,8	12,2	22,7	28,7	20,5	9,0
Media OCDE	7,4	12,7	22,7	27,8	20,7	8,6
Países Asociados						
Argentina	35,8	22,1	21,8	14,3	5,1	0,9
Azerbaiyán	41,2	38,3	16,5	3,4	0,6	0,1
Brasil	27,8	27,7	25,3	13,4	4,7	1,1
Bulgaria	28,8	22,3	22,4	16,4	8,1	2,1
Chile	14,8	21,5	28,0	21,1	11,0	3,5
Colombia	30,4	25,3	25,2	14,5	4,0	0,6
Croacia	6,2	15,3	27,6	30,6	16,5	3,7
Estonia	3,4	10,3	24,5	33,9	21,9	6,0
Hong Kong-	1,3	5,9	16,5	31,5	32,0	12,8

China						
Indonesia	21,8	36,5	29,1	11,1	1,5	0,1
Israel	20,3	18,6	22,5	21,0	12,7	5,0
Jordania	22,7	26,9	30,6	16,4	3,2	0,2
Kirguizistán	70,5	17,8	8,1	3,0	0,6	0,1
Letonia	6,0	15,2	27,6	29,9	16,7	4,5
Liechtenstein	4,9	9,4	20,0	31,3	24,6	9,8
Lituania	8,7	17,0	26,9	27,4	15,6	4,4
Macao-China	2,9	10,1	28,9	36,6	18,5	3,0
Montenegro	26,3	30,0	27,2	13,1	2,9	0,4
Qatar	61,1	20,4	11,2	4,9	1,7	0,6
Rumania	25,6	27,9	27,9	15,1	3,2	0,3
Rusia	13,6	21,7	30,0	24,0	9,0	1,7
Serbia	23,6	28,1	28,1	16,0	3,9	0,3
Eslovenia	4,4	12,1	24,7	31,6	21,9	5,3
Taipéi chino	3,8	11,5	24,4	34,0	21,6	4,7
Tailandia	15,6	29,0	33,4	17,4	4,2	0,3
Túnez	31,5	27,5	25,6	12,6	2,6	0,2
Uruguay	25,3	21,3	23,4	18,0	8,9	3,1

Fuente: OCDE, 2008.

Tabla N° 3. Porcentaje de estudiantes en cada nivel de la escala de Matemáticas, PISA 2006

	<i>Por debajo del Nivel 1 (menos de 357,77 puntos)</i>	<i>Nivel 1 (entre 357,77 y 420,07 puntos)</i>	<i>Nivel 2 (entre 420,07 y 482,38 puntos)</i>	<i>Nivel 3 (entre 482,38 y 544,68 puntos)</i>	<i>Nivel 4 (entre 544,68 y 606,99 puntos)</i>	<i>Nivel 5 (entre 606,99 y 669,3 puntos)</i>	<i>Nivel 6 (más de 669,3 puntos)</i>
Países OCDE							
Australia	3,3	9,7	20,5	26,9	23,2	12,1	4,3
Austria	7,5	12,5	19,5	23,3	21,3	12,3	3,5
Bélgica	7,1	10,2	17,0	21,4	21,9	16,0	6,4
Canadá	2,8	8,0	18,6	27,5	25,1	13,6	4,4
República Checa	7,2	11,9	20,5	23,0	19,1	12,3	6,0
Dinamarca	3,6	10,0	21,4	28,8	22,5	10,9	2,8
Finlandia	1,1	4,8	14,4	27,2	28,1	18,1	6,3
Francia	8,4	13,9	21,4	24,2	19,6	9,9	2,6
Alemania	7,3	12,5	21,2	24,0	19,4	11,0	4,5
Grecia	13,3	19,0	26,8	23,2	12,6	4,2	0,9
Hungría	6,7	14,5	25,1	26,5	16,9	7,7	2,6
Islandia	5,1	11,7	22,3	26,6	21,7	10,1	2,5
Irlanda	4,1	12,3	24,1	28,6	20,6	8,6	1,6
Italia	13,5	19,3	25,5	22,1	13,3	5,0	1,3
Japón	3,9	9,1	18,9	26,1	23,7	13,5	4,8
Corea	2,3	6,5	15,2	23,5	25,5	18,0	9,1
Luxemburgo	8,3	14,5	23,2	25,2	18,2	8,2	2,3
México	28,4	28,1	25,2	13,1	4,3	0,8	0,1
Países bajos	2,4	9,1	18,9	24,3	24,1	15,8	5,4
Nueva Zelanda	4,0	10,0	19,5	25,5	22,1	13,2	5,7
Noruega	7,3	14,9	24,3	25,6	17,4	8,3	2,1
Polonia	5,7	14,2	24,7	26,2	18,6	8,6	2,0
Portugal	12,0	18,7	25,1	24,0	14,4	4,9	0,8
República Eslovaca	8,1	12,8	24,1	25,3	18,8	8,6	2,4
España	8,6	16,1	25,2	26,2	16,8	6,1	1,2
Suecia	5,4	12,9	23,0	26,0	20,1	9,7	2,9
Suiza	4,6	9,0	17,4	23,2	23,2	15,9	6,8
Turquía	24,0	28,1	24,3	12,8	6,7	3,0	1,2
Reino Unido	5,9	13,8	24,7	26,3	18,1	8,7	2,5
Estados Unidos	9,9	18,2	26,1	23,1	15,1	6,4	1,3
Media OCDE	7,7	13,6	21,9	24,3	19,1	10,0	3,3

Países							
Asociados							
Argentina	39,4	24,7	20,4	10,6	3,8	0,9	0,1
Azerbaiyán	0,2	10,4	47,6	34,4	6,6	0,6	0,2
Brasil	46,6	25,9	16,6	7,1	2,8	0,8	0,2
Bulgaria	29,4	23,9	22,0	14,9	6,7	2,5	0,6
Chile	28,2	26,9	23,9	13,9	5,6	1,3	0,1
Colombia	44,6	27,3	18,2	7,6	1,9	0,4	0,0
Croacia	9,3	19,3	28,9	24,3	13,6	4,0	0,8
Estonia	2,7	9,4	21,9	30,2	23,3	10,0	2,6
Hong Kong-China	2,9	6,6	14,4	22,7	25,6	18,7	9,0
Indonesia	35,2	30,5	20,4	10,6	2,8	0,4	0,0
Israel	22,2	19,8	21,8	18,4	11,8	4,8	1,3
Jordania	36,9	29,4	21,9	9,3	2,2	0,2	0,0
Kirguizistán	72,9	16,5	7,1	2,8	0,7	0,0	0,0
Letonia	6,4	14,3	26,3	29,0	17,4	5,5	1,1
Liechtenstein	4,0	9,2	18,2	26,4	23,7	12,6	5,8
Lituania	7,8	15,2	25,1	25,1	17,8	7,3	1,8
Macao-China	2,6	8,3	20,0	27,3	24,4	13,6	3,8
Montenegro	31,6	28,4	23,3	11,8	4,0	0,8	0,1
Qatar	71,7	15,5	7,5	3,3	1,4	0,5	0,1
Rumania	24,7	28,0	26,5	14,1	5,4	1,1	0,1
Rusia	9,1	17,6	27,0	24,2	14,7	5,7	1,7
Serbia	19,6	23,0	26,8	18,7	9,1	2,4	0,4
Eslovenia	4,6	13,1	23,5	26,0	19,2	10,3	3,4
Taipei chino	3,6	8,3	14,3	19,4	22,4	20,1	11,8
Tailandia	23,3	29,7	26,4	14,0	5,3	1,1	0,2
Túnez	48,5	24,0	16,5	8,1	2,4	0,5	0,0
Uruguay	24,4	21,7	24,3	18,3	8,2	2,6	0,6

Fuente: OCDE, 2008.

Tabla N° 4. Varianza del rendimiento de los estudiantes entre escuelas y dentro de las escuelas en la escala de ciencias de PISA 2006. Algunos países.

<i>Países</i>	<i>Varianza</i>	<i>Varianza expresada como porcentaje de la varianza promedio en el rendimiento de los estudiantes de los países de la OCDE</i>	<i>Varianza en el rendimiento de los estudiantes entre escuelas</i>	<i>Varianza en el rendimiento de los estudiantes dentro de las escuelas</i>
Australia	9 926	110,6	19,8	91,1
Austria	9 551	106,5	60,7	50,7
Bélgica	9 791	109,1	57,0	53,0
Canadá	8 743	97,5	17,9	79,3
República Checa	9 687	108,0	62,4	55,9
Dinamarca	8 580	95,6	14,8	82,0
Finlandia	7 301	81,4	4,7	76,7
Alemania	9 908	110,4	66,2	50,8
Grecia	8 420	93,9	48,5	55,1
Hungría	7 720	86,1	60,5	38,5
Islandia	9 263	103,2	9,3	95,4
Irlanda	8 871	98,9	16,9	82,6
Italia	9 045	100,8	52,6	51,8
Japón	9 812	109,4	53,0	59,4
Corea	8 093	90,2	31,8	59,3
México	6 490	72,3	25,5	38,2
Países bajos	9 081	101,2	59,6	40,0
Nueva Zelanda	11 230	125,2	20,0	106,0
Noruega	8 894	99,1	9,9	88,8
Polonia	8 047	89,7	12,2	78,9
Portugal	7 824	87,2	27,8	58,5
España	8 150	90,8	12,7	74,2
Suecia	8 635	96,3	11,5	85,8
Suiza	9 830	109,6	37,5	66,7

Turquía	6 928	77,2	40,8	35,8
Reino Unido	11 156	124,4	23,5	97,8
Estados Unidos	11 186	124,7	29,1	94,0
<i>Media OCDE</i>	8 971	100,0	33,0	68,1
Países Asociados				
Argentina	10 197	113,7	53,2	58,4
Brasil	7 970	88,8	41,4	46,6
Chile	8 446	94,1	53,0	52,2
Colombia	7 200	80,3	25,2	57,0
Uruguay	8 887	99,1	39,6	57,7

Fuente: OCDE, 2008

Capítulo 2

Las evaluaciones internacionales del rendimiento escolar y la difusión de la agenda política global en educación

El bajo nivel de aprendizaje de los estudiantes argentinos y latinoamericanos en general, del cual da cuenta el informe PISA, había sido diagnosticado previamente por otras iniciativas de evaluación, entre las cuales se destacan los estudios de la IEA y del LLECE de la UNESCO. Aunque históricamente la participación de los países de América Latina en experiencias de evaluación de aprendizajes mediante instrumentos estandarizados de aplicación a gran escala ha sido reducida, durante los últimos años adquirió mayor continuidad como consecuencia de algunos cambios. Entre estas transformaciones se destaca, en primer lugar, la centralidad del discurso de la medición y la rendición de cuentas en el campo de la educación. En segundo lugar, el rol central que pasaron a ocupar en la actualidad las agencias internacionales en la construcción, difusión y legitimación de dicho discurso. Así, través de programas de evaluación como PISA agencias multilaterales como la OCDE desarrollan mecanismos de formulación, regulación y coordinación de políticas educativas que son objeto de rápida imitación en el mundo actual. El propósito del capítulo es entonces doble. En primer lugar, mostrar que los bajos resultados de los países latinoamericanos venían siendo confirmados por experiencias previas de evaluación. En segundo lugar, destacar el rol central que adquieren en este tipo de iniciativas las agencias multilaterales.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En la primer parte, se mencionan las principales organizaciones que ejercen una labor de liderazgo en el campo de las evaluaciones internacionales, ellas son la IEA y la OCDE a nivel global y el LLECE de la UNESCO a escala regional. En la segunda sección, se señalan los rasgos más significativos de los programas internacionales de evaluación que contaron con presencia argentina, así como latinoamericana en general. Se presentan también, las puntuaciones conseguidas por estos países. En el tercer apartado, se destaca la limitada difusión, investigación e impacto político de la información provista por dichas iniciativas en la región. Finalmente, se presta atención al rol de las organizaciones internacionales en la evaluación externa de los sistemas de enseñanza, en tanto actores

que favorecen los procesos de estandarización de las políticas educativas entre los distintos estados nacionales.

1. Las evaluaciones internacionales y las principales agencias de evaluación

Las pruebas internacionales de logro escolar son instrumentos de medición estandarizados que se aplican simultáneamente en varios países en edades o grupos seleccionados. Su objetivo es recoger información sobre el rendimiento de los estudiantes en diferentes disciplinas. Para tal fin, y con el propósito de ubicar a un país en el contexto de otros sistemas educativos, suelen requerir muestras aleatorias relativamente pequeñas que oscilan entre los cinco mil a siete mil alumnos, y que garantizan un intervalo razonable de confianza en los resultados (Wolff, 2007). En algunos casos, se toman muestras para las regiones de los países.

El diseño de las pruebas incluye, por lo general, preguntas abiertas que requieren la elaboración de la respuesta y preguntas cerradas de opción múltiple. Pueden ser curriculares o “*acurriculares*” (Ferrer y Arregui, 2006). En el primer caso, se elaboran sobre una matriz común que representa los contenidos básicos que se enseñan en los niveles a examinar de los distintos sistemas. En el segundo, responden a un conjunto de contenidos considerados fundamentales para una inserción social y laboral, independientemente de los contenidos formales de cada país. A su vez, la mayoría recolecta información sobre variables contextuales y escolares. Entre éstas, destacan aquellas referidas a las características familiares y socioculturales de los alumnos, a la infraestructura escolar, a la formación académica de los profesores, a la cobertura curricular efectuada en clase, a las actitudes y valores de los alumnos hacia el aprendizaje, etc.

La participación en este tipo de estudios suele defenderse por las siguientes razones. En primer lugar, porque permite a los países contrastar su rendimiento en perspectiva internacional. En segundo lugar, porque proporcionan información sobre el logro de los objetivos y medios educativos que cada sistema de enseñanza se propuso (Tiana y Gil Escudero, 2002). En tercer lugar, porque fortalecen la democratización de los sistemas escolares, contribuyendo a la opinión informada y a la demanda de los beneficiarios, al tiempo que posibilitan el desarrollo de mecanismos de compensación (Ferrer y Arregui,

2006; Ravela, 2006). En cuarto lugar, porque este tipo de pruebas garantizan mayor calidad técnica y eficiencia que los sistemas nacionales de evaluación, colaborando en el desarrollo de capacidades locales. No obstante, la validez de las comparaciones internacionales es aún materia de discusión. Especialmente, por las dificultades que derivan de las diferencias curriculares, ya que es muy difícil que existan temas que, aún siendo comunes a todos los países, reciban igual tratamiento e importancia.³¹ En esta línea, uno de los principales problemas metodológicos de estudios como PISA guarda relación con la posibilidad de construir medidas equivalentes en contextos lingüísticos y nacionales múltiples (Vrignaud, 2006).

Más allá de los argumentos que defienden o critican las iniciativas internacionales de evaluación del rendimiento escolar, su centralidad debe comprenderse dentro del discurso de la eficiencia y calidad de la educación que se ha fortalecido durante las últimas décadas (van Zanten, 2002). La creciente preocupación de los países por su capacidad para competir en los mercados internacionales, ha llevado a los gobiernos a redefinir los objetivos de su educación pública (aunque sólo en el plano formal) (Ball, 1998; Dale, 1999; Carnoy, 2001a). En la actualidad, la mejora de las economías nacionales aparece como uno de los principales propósitos de los sistemas educativos nacionales, estableciéndose relaciones más intensas entre la escolarización y el empleo, así como mejorando los resultados de aprendizaje vinculados a las competencias y destrezas requeridas por el mercado laboral. En este escenario, el control y la evaluación de los contenidos curriculares se consideran prioridades de la educación. Y lo mismo ocurre con la búsqueda de nuevas formas de administración, cuyo propósito es la mejora de la eficiencia y calidad de los sistemas de enseñanza, así como fomentar la responsabilidad social y profesional por sus resultados. En suma, las múltiples iniciativas globales que tienen en común la permanente evaluación del aprendizaje escolar, se entienden dentro del discurso de la competitividad internacional de los países y de la centralidad de la educación como medio privilegiado para incrementar la productividad (Rochex, 2006; Derouet, 2006).

Las evaluaciones internacionales con participación latinoamericana han sido promovidas básicamente por tres organizaciones que ejercen una labor de liderazgo en

³¹ Ferrer y Arregui (2006) resumen de manera precisa los beneficios y problemas citados por la literatura sobre las evaluaciones internacionales de rendimiento escolar.

este ámbito (Tiana y Gil Escudero, 2002). Ellas son, la IEA, la OCDE y el LLECE de la Oficina Regional de Educación para América Latina (OREALC) de la UNESCO. La IEA es una agencia privada e independiente de perfil académico, aunque progresivamente ha ido adquiriendo mayores vínculos con los gobiernos que integran sus distintos emprendimientos de evaluación, y con organismos internacionales de crédito que financian muchas de sus iniciativas.³² La OCDE y el LLECE son agencias intergubernamentales, estando representadas en ellas las máximas unidades políticas o técnicas de administración y evaluación educativa de los países miembros. Las pruebas de la OCDE, igual que las de la IEA, son de cobertura mundial, mientras las del LLECE de carácter regional.³³

A continuación, se caracterizan dos de los proyectos impulsados por la IEA que cuentan con presencia latinoamericana: el estudio TIMSS y el programa PIRLS. En segundo lugar, se informa acerca de las dos experiencias regionales coordinadas por el LLECE: el Primer Estudio y el SERCE.

2. Argentina en los estudios de la IEA

La IEA es una asociación internacional de carácter no gubernamental formada por centros y agencias de investigación y de evaluación educativa. Fue fundada en el año 1959 con el objeto de realizar estudios comparativos sobre políticas y prácticas educativas en diversos países del mundo. Los primeros estudios se iniciaron después de su creación, resumiéndose en dos sus principales propósitos (Tiana, 2002). En primer lugar, proporcionar información sobre los logros conseguidos por los sistemas educativos, recogiendo datos procedentes de los estudiantes, los profesores y las escuelas. En segundo lugar, analizar los factores explicativos de las diferencias de rendimiento entre los países.

Los estudios de la IEA se distinguen por una metodología básicamente cuantitativa, que presenta tres características claves (Tiana, 2002). En primer lugar, aplica procedimientos estandarizados de evaluación que consisten en pruebas de logro internacionalmente válidas y aceptadas por cada uno de los estados participantes. A su

³² Por ejemplo, el estudio PIRLS es financiado en buena parte por el Banco Mundial.

³³ Lo mismo sucede con el *Southern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality* (SACMEQ), que es el consorcio de África del Sur para la Evaluación de la Calidad Educacional.

vez, confecciona cuestionarios de contexto y de procesos educativos dirigidos a los estudiantes, a los profesores y a los directores. En algunos casos aplica otro tipo de procedimientos como es la realización de tareas prácticas (*performance tasks*) o técnicas cualitativas (estudios de caso), pero insistiendo siempre en su carácter estandarizado. En segundo lugar, las pruebas se basan en análisis curriculares ligados al tipo de trabajo realizado en las aulas, es decir, en marcos conceptuales centrados en el currículum. Dicha decisión condujo a la IEA a elaborar una distinción entre el currículum prescrito (el oficialmente fijado en la normativa y en las guías curriculares a las que deben ajustarse los libros de texto para su aprobación), el impartido o práctico (el que enseñan los profesores a los estudiantes cuando desarrollan el currículum intencional) y el currículum alcanzado o efectivo (lo que realmente aprenden los alumnos). Finalmente, con el propósito de evitar sesgos culturales, idiomáticos o de otro tipo, la IEA establece mecanismos de cooperación en la construcción de las pruebas curriculares, que cuentan con participación de los países, e instaura criterios para la traducción de los instrumentos empleados.

La experiencia acumulada por la IEA ha influido en la evolución de los estudios comparativos, sirviendo de referencia y modelo para otras iniciativas de carácter internacional como es el caso del estudio PISA de la OCDE. En la actualidad, aproximadamente cincuenta países integran sus programas, aunque pocos son los Estados de Latinoamérica que forman parte de los mismos. A continuación, se describen dos de sus principales iniciativas: TIMSS y PIRLS.³⁴

2. 1. El Tercer Estudio Internacional en Matemáticas y Ciencias (TIMSS)

La IEA (2006) sostiene que la necesidad de evaluar el conocimiento de los estudiantes en áreas básicas como son Matemáticas y Ciencias es esencial para el desarrollo social y económico de las naciones. En este sentido, puso en marcha uno de sus programas más ambiciosos, el estudio TIMSS, que evalúa de manera conjunta las dos disciplinas.

³⁴ Tiene también presencia latinoamericana el estudio CIVICS de la IEA, que busca examinar aquellos aspectos vinculados con el fortalecimiento de la sociedad civil. Cuatro son las áreas temáticas que evalúa: 1) democracia; 2) identidad nacional y relaciones regionales e internacionales; 3) cohesión social y 4) conocimientos de economía (sólo para el último año de la educación secundaria). La primera evaluación fue realizada en dos etapas, entre los años 1999 y 2000. La población objeto fueron los alumnos de octavo y noveno curso que tenían entre 14 y 15 años. Los países de la región que participan de este estudio fueron Colombia, Chile y, recientemente, Argentina.

En el área de Matemáticas, los antecedentes de TIMSS hay que buscarlos en uno de los primeros programas que esta agencia aplicó en 1964 a alumnos del curso que contaban con la mayor proporción de estudiantes de trece años, así como a los de enseñanza preuniversitaria. Esta iniciativa se denominó *First International Mathematics Study* (FIMS), poniéndose en marcha su segunda edición entre los años 1980 y 1982 bajo el nombre de *Second International Mathematics Study* (SIMS). Paralelamente, se desarrollaron estudios de evaluación en Ciencias. La experiencia pionera fue el *First International Science Study* (FISS) que se realizó en 1970, repitiéndose en 1984 bajo el nombre de *Second International Science Study* (SISS). Sus objetivos, iguales que para el área de las Matemáticas, fueron examinar el currículum de Ciencias y medir el rendimiento en este área identificando los factores explicativos de las diferencias de resultados. En este caso, las pruebas fueron aplicadas a los alumnos del curso que tuviera la mayor cantidad de estudiantes de diez y catorce años, igual que a los del último año de la escuela secundaria. Por otra parte, en 1980 y 1991 se llevaron a cabo dos programas de evaluación llamados *International Assessment for Educational Progress* (IAEP), donde también se examinó el aprendizaje de Matemáticas y Ciencias del curso donde la mayoría de los estudiantes tenían nueve y trece años.

Las experiencias mencionadas constituyen los antecedentes del programa TIMSS que la IEA aplica cada cuatro años. La primera edición fue realizada en 1995, repitiéndose en 1999, 2003 y 2007. Las pruebas se aplican a una muestra de estudiantes de cuarto y octavo curso que tienen, tal como se adelantó, aproximadamente diez y catorce años. Junto al examen se les proporciona cuestionarios de contexto, igual que a los profesores y a los directores. Las preguntas de las pruebas son cerradas o con respuestas de opción múltiple, con respuestas abiertas (donde alcanza con que el alumno escriba la respuesta) y con respuesta extendida (donde el estudiante debe explicar el proceso seguido para llegar a la respuesta). Para expresar los resultados y efectuar comparaciones se construye, igual que en PISA, una escala TRI (*Teoría de Respuesta al Ítem*) para cada materia en la que se sitúan los ejercicios según su grado de dificultad. El rendimiento de cada país viene dado por la puntuación media en esa escala, que está ajustada de modo que el promedio internacional para todos los alumnos sea de 500 y la desviación típica de 100.

El primer estudio TIMSS se empezó a diseñar en 1991 y se aplicó en 1995 a estudiantes de cuarenta y cinco países de todo el mundo. Aunque en un comienzo manifestaron interés once Estados de América Latina (Costa Rica, Perú, Argentina, República Dominicana, Colombia, Guatemala, Venezuela, Chile, Ecuador, Brasil y México), sólo Colombia integró hasta el final dicha edición. La segunda edición de TIMSS, efectuada en 1999, contó con la presencia de treinta y ocho países, de los cuales sólo dos eran de América Latina: Chile y Argentina. No obstante, por problemas de muestreo los resultados de éste último no se consideraron representativos. En el año 2003 se realizó la tercer edición, siendo Chile el único país latinoamericano de los cuarenta y nueve participantes. La última aplicación de TIMSS, cuenta también con escasa presencia latinoamericana, sólo Colombia y El Salvador integraron el estudio. A continuación, se presentan los resultados de TIMSS del año 1995. Como se observa, las puntuaciones de Colombia, único país participante de la región, fueron de las más bajas, situándose sólo por delante de Sudáfrica en la escala internacional.

Tabla N° 1. Resultados en TIMSS 1995 para octavo y séptimo curso de la enseñanza básica

<i>Países</i>	<i>Octavo Curso</i>		<i>Países</i>	<i>Séptimo Curso</i>	
	<i>Matemáticas</i>	<i>Ciencias</i>		<i>Matemáticas</i>	<i>Ciencias</i>
Singapur	643	607	Singapur	601	545
Corea	607	565	Corea	577	535
Japón	605	571	Japón	571	531
Hong Kong	588	522	Hong Kong	564	495
Bélgica (Fl)	565	550	Bélgica (Fl)	558	529
República Checa	564	574	República Checa	523	533
Eslovaquia	547	544	Eslovaquia	508	510
Suiza	545	522	Bélgica (Fr)	507	442
Francia	538	498	Suiza	506	484
Hungría	537	554	Hungría	502	518
Federación Rusa	535	538	Federación Rusa	501	484
Irlanda	527	538	Irlanda	500	495
Canadá	527	531	Canadá	494	499
Suecia	519	535	Francia	492	451
Nueva Zelanda	508	525	Suecia	477	488
Inglaterra	506	552	Inglaterra	476	512
Noruega	503	527	Estados Unidos	476	508
Estados Unidos	500	534	Nueva Zelanda	472	481
Letonia (CLP)	493	485	Escocia	463	468
España	487	517	Letonia (CLP)	462	435
Islandia	487	494	Noruega	461	483
Lituania	477	476	Islandia	459	462
Chipre	474	463	España	448	477
Portugal	454	480	Chipre	446	420
Irán	428	470	Lituania	428	403
Holanda	541	560	Portugal	423	428
Eslovenia	541	560	Irán	401	436
Bulgaria	540	565	Holanda	516	517
Austria	539	558	Bulgaria	514	531

Australia	530	545	Austria	509	519
Bélgica (Fr)	526	471	Eslovenia	498	530
Tailandia	522	525	Australia	498	504
Israel	522	524	Tailandia	495	493
Alemania	509	531	Alemania	484	499
Dinamarca	502	478	Dinamarca	465	439
Escocia	498	517	Rumanía	454	452
Grecia	484	497	Grecia	440	449
Rumanía	482	486	Colombia	369	387
Kuwait	392	430	Sudáfrica	348	317
Colombia	385	411			
Sudáfrica	354	326			

Nota: Letonia está etiquetada con CLP por participar sólo los colegios de habla letona. Los países en cursiva no cumplieron alguna de las normas de muestreo en lo relativo a tasa de participación, edad, curso o selección de aula.

Fuente: IEA, TIMSS 1995 en <http://timss.bc.edu>

En la tabla N° 2 aparecen los resultados de las dos últimas ediciones de TIMSS. Tal como se observa, sólo están las puntuaciones de Chile que integró el estudio con una muestra de alumnos de octavo curso. El desempeño de este país destacó también por sus bajas puntuaciones.

Tabla N° 2. Resultados en TIMSS 1999 y 2003 para octavo curso de la enseñanza básica

<i>Países</i>	<i>1999</i>		<i>2003</i>	
	<i>Matemáticas</i>	<i>Ciencias</i>	<i>Matemáticas</i>	<i>Ciencias</i>
Singapur	604	568	605	578
Corea del sur	587	549	589	558
Hong Kong SAR	582	530	586	556
Taipei chino	585	569	585	571
Japón	579	550	570	552
Bélgica (Flamenca)	558	535	537	516
Holanda	540	545	536	536
Estonia	534		531	552
Hungría	531	552	529	543
Malasia	519	492	508	510
Eslovenia	530	533	493	520
República Checa	520	539	-	-
Finlandia	520	535	-	-
Bulgaria	-	528	-	-
Rusia	526	529	508	514
Letonia	505	503	508	512
Eslovaquia	-	535	508	517
Australia	525	540	505	527
USA	502	515	504	527
Lituania	482	488	502	519
Suecia	-	-	499	524
Escocia	-	-	498	512
Israel	466	468	496	488
Nueva Zelanda	491	510	494	520
Italia	479	493	484	491
Armenia	-	-	478	461
Serbia	-	-	477	468
Bulgaria	511	-	476	479

Rumania	472	472	475	470
<i>Promedio Internacional</i>	487	488	467	474
Noruega	-	-	461	494
Moldavia	469	469	460	472
Chipre	476	460	459	441
Macedonia	447	458	435	449
El Líbano	-	-	433	393
Jordania	428	424	475	
Irán	422	411	453	
Indonesia	403	411	420	
Túnez	448	410	404	
Egipto	-	406	421	
Palestina	-	390	435	
Marruecos	337	387	396	
Tailandia	467	-	-	
Chile	392	387	413	
Turquía	429	429	-	
Filipinas	345	378	377	
Botsuana	-	366	365	
Arabia Saudita	-	332	398	
Gana	-	276	255	
Sudáfrica	275	264	244	
Inglaterra *	496	498	544	
<i>Estados</i>				
País Vasco, España	-	487	489	
Indiana, USA	-	508	531	
Ontario, Canadá	-	521	533	
Quebec, Canadá	-	543	531	

Nota: (*) Para el año 2003 el promedio internacional en Matemáticas y Ciencias excluye los datos de Inglaterra por no haber cumplido con los estándares de participación de las escuelas seleccionadas.

Fuente: IEA, TIMSS 1999 y 2003 en <http://timss.bc.edu>

2. 2. El Estudio Internacional sobre el Progreso en Comprensión Lectora (PIRLS)

Durante el año 2001 la IEA implementó el estudio PIRLS cuyo propósito es brindar información específica sobre el grado de competencia lectora de la población estudiantil. Específicamente, de los alumnos de cuarto grado de la escuela primaria que tienen entre nueve y diez años. Al evaluar este curso los datos de PIRLS complementan los de TIMSS.

El *Estudio de Comprensión Lectora* de la IEA, aplicado en 1991, sirvió de base al proyecto PIRLS, pues proporcionó el fundamento para definir la competencia lectora, así como para establecer los marcos teóricos y desarrollar los instrumentos de evaluación (PIRLS, 2006).³⁵ La competencia lectora (*Reading Literacy*) se define en PIRLS como la habilidad para comprender y utilizar las formas lingüísticas requeridas

³⁵ El Estudio sobre Comprensión Lectora del año 1991 (*Reading Literacy Study*) contó con la participación de dos países de América Latina y el Caribe: Venezuela y Trinidad y Tobago. Los resultados fueron muy inferiores al promedio internacional.

por la sociedad y/o valoradas por el individuo (PIRLS, 2006). Tres son los aspectos que se evalúan de dicha competencia: los procesos de comprensión (localización y obtención de información explícita, realización de inferencias directas, interpretación e integración de ideas e información, análisis y evaluación del contenido, el lenguaje y los elementos textuales); los propósitos de la lectura (experiencia literaria, adquisición y uso de información); y las conductas y actitudes ante la lectura.

Igual que en el estudio TIMSS las pruebas son diseñadas por un grupo de expertos que se basan en los aportes e intereses de los países participantes, así como de los especialistas en la temática. Los propósitos de la lectura y los procesos de comprensión se evalúan por medio de una prueba que contiene cinco textos literarios y cinco textos informativos sobre los que se efectúan un conjunto de preguntas de elección múltiple y de respuesta abierta. Se aplica también un cuestionario destinado al estudiante donde se pregunta sobre sus actitudes y hábitos hacia la lectura. Lo mismo se hace con los padres, profesores y directores. Finalmente, con el objetivo de ofrecer información sobre los marcos contextuales nacionales, los países completan cuestionarios sobre sus programas de lectura y la manera en que los enseñan. Como en TIMSS, la IEA aplica cada cinco años este programa.

En el año 2001 se efectuó la primera edición de PIRLS, participando treinta y cinco países de los cuales sólo Argentina y Colombia fueron de América Latina. En el año 2006 se aplicó el segundo estudio, tomando parte de esta iniciativa cuarenta estados nacionales; en este caso, ningún país de la región lo integró. Igual que en TIMSS, las puntuaciones de los pocos estudiantes latinoamericanos que integraron dicha iniciativa fueron de las más bajas. En PIRLS 2001, los alumnos de Argentina y Colombia no alcanzaron el promedio internacional de 500 puntos, situándose en los 422 y 420 respectivamente, sólo por encima de Kuwait, Marruecos y Rumania. La siguiente tabla ilustra los datos correspondientes.

Tabla N° 3. Rendimiento en PIRLS 2001 y 2006. Algunos países

<i>Países</i>	<i>Rendimiento en Comprensión Lectora</i>	
	<i>2001</i>	<i>2006</i>
Suecia	561	549
Holanda	554	547
Inglaterra	553	539
Estados Unidos	542	540

Italia	541	551
Alemania	539	548
Nueva Zelanda	529	532
Singapur	528	558
Federación Rusa	528	565
Hong Kong, SAR	528	564
Francia	525	522
Promedio Internacional	500	500
Turquía	449	-
Colombia	422	-
Argentina	420	-
Kuwait	396	330
Marruecos	350	323
Trinidad y Tobago	-	436

Fuente: IEA, PIRLS 2001 y 2006 en <http://www.pirls.bc.edu>

3. Los estudios del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)

El LLECE se define como la red de sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación de los países latinoamericanos cuya coordinación ha sido asignada a la UNESCO. Fue iniciado entre los años 1994 y 1995 con el propósito de coordinar y fortalecer la capacidad examinadora de los distintos organismos nacionales. Se considera un espacio regional de concertación entre los países en el ámbito de la evaluación de la educación; un recurso metodológico generador de conocimientos; y un foro de discusión político sobre el aprendizaje y las variables que en él inciden (Arancibia, 1996). Básicamente, se encarga de realizar estudios comparados sobre el rendimiento escolar en áreas como son Lectura, Matemáticas y Ciencias, generando estándares regionales y estableciendo un sistema de información y disseminación. El LLECE cuenta con aportes financieros de los países miembros, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Fundación Ford y, adicionalmente, del Banco Mundial.

3. 1. El Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje y Matemática y Factores Asociados en Tercer y Cuarto Grado de Educación Primaria

La primera iniciativa de carácter regional en el ámbito de los estudios internacionales recibió el nombre de *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje y Matemática y Factores Asociados en Tercer y Cuarto Grado de Educación Primaria*. A través de pruebas estandarizadas se evaluaron las competencias de los alumnos para

comprender la lengua escrita y para resolver problemas de matemáticas. Trece Estados de América Latina y del Caribe participaron en esta experiencia, con un promedio de cien escuelas por país. Las pruebas fueron elaboradas a partir de un análisis curricular y de unas matrices de objetivos comunes realizados por especialistas de los gobiernos participantes. Asimismo, se brindaron cuestionarios de contexto a los alumnos, familias, profesores y directores de las instituciones escolares. La información se recogió a lo largo del año 1997, y participaron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Las preguntas de las pruebas se agruparon según su grado de dificultad en distintos niveles de desempeño, entendiendo por éstos un espacio caracterizado por el reagrupamiento de preguntas que cumplen con ciertos rasgos en razón de la dificultad y habilidad del estudiante que la responde (UNESCO/LLECE, 2001). Tanto en la prueba de Lenguaje como en la de Matemáticas se definieron tres grupos de preguntas clasificadas en tres niveles de competencia (estos niveles que son inclusivos: si un alumno se sitúa en el nivel más alto es por haber superado los inferiores). Se consideró adecuado que el 90% de los estudiantes de cada país supere el Nivel I de desempeño, el 75% el Nivel II y el 50% el nivel III, que es el de mayor complejidad. Estos son los porcentajes “mínimos” esperados para cada nivel.³⁶

El primer informe, publicado en 1998, puso de manifiesto los bajos resultados escolares de los estudiantes de la región. Con excepción de Cuba, cuyos alumnos estarían adquiriendo las competencias examinadas, el resto de países apenas estaría logrando las habilidades básicas. Publicados los primeros resultados, en el año 2000 es editado el segundo informe dedicado al análisis de los factores explicativos del bajo nivel de aprendizaje.³⁷ En este informe se confirman, entre otras cuestiones, las diferencias de

³⁶ Los niveles en que se agruparon las preguntas en el área de Lenguaje fueron tres: Nivel I (reconstrucción semiótica del texto en su manifestación superficial; las preguntas apuntan a reconocer las estructuras explícitas del nivel local), Nivel II (se trata de “decir” el texto en otras palabras, es decir, una traducción semántica regulada por el sentido literal de éste, supone un nivel mayor de complejidad), Nivel III (relacionar fragmentos del texto alrededor de un tópico parcial, y de reconocer algunas siluetas textuales). Para el área de Matemática tres fueron también los niveles en que se agruparon las preguntas: Nivel I (reconocimiento y utilización de hechos y relaciones matemáticas), Nivel II (reconocimiento y utilización de estructuras matemáticas simples), Nivel III (reconocimiento y utilización de estructuras matemáticas complejas).

³⁷ *Primer Informe del Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje y Matemática y Factores Asociados en Tercer y Cuarto Grado de Educación Primaria*, Noviembre, 1998; *Segundo Informe del Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje y Matemática y Factores*

logro en favor de las escuelas urbanas y privadas, las escasas desigualdades de rendimiento entre los sexos, y una fuerte asociación entre el bajo nivel socioeconómico de los estudiantes y el inferior rendimiento escolar. Las dos siguientes tablas (Nº 4 y Nº 5) exhiben los resultados conseguidos por los países expresados en porcentajes de alumnos ubicados en cada nivel de desempeño.

Tabla Nº4. Porcentaje de estudiantes en los distintos niveles de desempeño en Lenguaje

Países	Niveles de Desempeño en Lenguaje							
	Casos	Público			Casos	Privado		
		Niveles				Niveles		
		I	II	III		I	II	III
Argentina	2567	95	77	57	733	99	93	78
Bolivia	1810	87	55	30	1434	91	70	46
Brasil	2391	95	80	54	925	98	93	72
Chile	1669	93	71	49	1462	97	86	67
Colombia	1782	89	59	35	978	97	81	56
Cuba	2584	100	98	92	-	-	-	-
Honduras	1154	87	55	29	395	94	73	44
México	2068	89	58	38	887	96	84	65
Paraguay	1489	88	60	37	1232	93	75	54
Perú	1819	86	55	29	878	94	78	54
República Dominicana	1233	77	52	30	850	83	64	42
Venezuela	1563	88	59	38	623	91	70	49
Total	22129	90	65	45	10397	94	75	55

Fuente: UNESCO/LLECE, 2001.

Tabla Nº 5. Porcentaje de estudiantes en los distintos niveles de desempeño en Matemáticas

Países	Niveles de Desempeño en Matemáticas							
	Casos	Público			Casos	Privado		
		Niveles				Niveles		
		I	II	III		I	II	III
Argentina	2763	96	54	763	98	71	23	23
Bolivia	1934	93	43	9	1457	96	59	18
Brasil	2685	93	52	12	955	97	67	26
Chile	1734	92	46	7	1489	97	57	15
Colombia	1880	93	42	5	1009	97	55	10
Cuba	2571	100	92	79	-	-	-	-
Honduras	1228	84	36	7	419	93	39	5
México	2248	94	55	10	968	98	69	20
Paraguay	1477	87	29	2	1269	90	49	12
Perú	1998	87	29	2	925	94	54	11
República Dominicana	1344	82	37	4	993	86	43	7
Venezuela	1916	76	25	2	757	76	33	5
Total	23778	91	48	15	11004	94	56	15

Fuente: UNESCO/LLECE, 2001.

Asociados en Tercer y Cuarto Grado de Educación Primaria, Octubre, 2000; *Informe Técnico del Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje y Matemática y Factores Asociados en Tercer y cuarto Grado de Educación primaria*, Agosto, 2001.

3. 2. El Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)

En el año 2006, el LLECE puso en marcha su *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo* (SERCE) que buscó examinar el aprendizaje de los estudiantes de tercero y sexto grado de la educación primaria de diecisiete países de América Latina. Estos fueron: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Se sumó también a esta edición el estado mexicano de Nuevo León. En todos se evaluaron las áreas de Lenguaje y Matemáticas, mientras que la de Ciencias se examinó en sexto grado y en un grupo menor de países: Argentina, Colombia, Cuba, El Salvador, Nuevo León, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. A diferencia del Primer Estudio, el SERCE no sólo evaluó alumnos de tercero y sexto curso, sino también el área de Ciencias.

Igual que en el Primer Estudio, los objetivos del SERCE fueron generar conocimientos sobre los resultados de aprendizaje en las áreas evaluadas, así como recopilar información sobre los factores asociados al rendimiento escolar. La evaluación se basó también en los contenidos que comparten los programas de enseñanza de educación primaria de los países participantes, utilizando un diseño matricial que tiene en cuenta un amplio número de contenidos compartidos (UNESCO/LLECE, 2008). Para tal propósito se aplicaron pruebas estandarizadas, y cuestionarios para recoger información sobre los estudiantes y sus familias, los profesores y las escuelas. A diferencia del Primer estudio, fueron incluidas algunas preguntas abiertas en las pruebas de Matemáticas y Ciencias. Estas diferencias hicieron que los resultados de los alumnos en ambos estudios no sean comparables directamente. Las pruebas fueron aplicadas durante el año 2006 y publicados sus resultados en el año 2008. En la tabla N° 6 y N° 7, aparecen los resultados conseguidos por los países de la región para tercer grado (para sexto grado aparecen en la tabla N° 1 y N° 2 del Anexo). Los resultados están expresados en puntuaciones promedio (con una media de 500 puntos) y en porcentajes en los distintos niveles de desempeño que clasifican a los estudiantes de acuerdo a lo que son capaces de hacer, tal como se exhiben en el Primer Estudio.

Tabla N° 6. Promedio y porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en tercer grado de primaria en Matemáticas, SERCE

<i>Países</i>	<i>Media</i>	<i>Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño</i>				
		<i>-I</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
Argentina	505	10,46	32,77	31,13	15,17	10,47
Brasil	505	10,32	36,55	26,74	14,32	12,07
Chile	529	5,10	27,90	33,6	19,37	14,02
Colombia	499	8,57	38,6	33,19	12,97	6,67
Costa Rica	538	2,62	24,44	37	22,3	13,65
Cuba	648	1,09	10,19	16,95	17,41	54,36
Ecuador	473	14,34	45,48	28,12	7,91	4,14
El Salvador	483	10,31	45	31,8	9,25	3,64
Guatemala	457	17,34	50,06	25,07	5,46	2,08
México	532	5,15	28,85	30,7	19,71	15,59
Nicaragua	473	12,10	47,95	30,5	7,49	1,97
Panamá	463	15,98	49,69	25,15	6,42	2,75
Paraguay	486	15,87	37,88	25,5	11,56	9,2
Perú	474	15,24	45,42	25,95	8,61	4,77
R. Dominicana	396	41,28	49,27	8,49	0,84	0,13
Uruguay	538	5,78	25,95	30,03	19,29	18,95
Nueva León	563	2,34	18,45	31,69	24,41	23,11

Fuente: UNESCO/LLECE, 2008.

Tabla N° 7. Promedio y porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en tercer grado de primaria en Lectura, SERCE

<i>Países</i>	<i>Media</i>	<i>Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño</i>				
		<i>-I</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
Argentina	510	6,26	22,01	39,73	23,63	8,37
Brasil	504	6,29	25,25	39,84	21,54	7,07
Chile	562	1,6	9,97	34,46	36,22	17,76
Colombia	511	4,94	23,61	41,78	21,26	8,52
Costa Rica	562	1,45	10,4	34,2	35,73	18,22
Cuba	627	0,56	6,48	21,09	27,61	44,27
Ecuador	452	14,62	37,47	34,2	11,61	2,1
El Salvador	496	5,34	29,05	41,05	19,15	5,4
Guatemala	447	14,37	43,18	32,04	8,51	1,91
México	530	3,65	19,64	37,09	27,52	12,09
Nicaragua	470	6,95	37,29	43,38	10,69	1,7
Panamá	467	11,21	37,24	35,29	12,35	3,91
Paraguay	469	11,47	37,85	32,27	12,92	5,49
Perú	474	9,24	36,18	35,79	15,13	3,65
R. Dominicana	395	31,38	46,73	18,04	3,29	0,56
Uruguay	523	4,69	19,96	39,02	24,94	11,39
Nueva León	558	1,7	12,71	34,82	32,4	18,38

Fuente: UNESCO/LLECE, 2008.

Para el área de Matemáticas es posible agrupar a los países en cuatro grupos. En primer lugar, está Cuba con una puntuación muy superior al promedio de los países de la región. En segundo lugar, están los países con puntuaciones por encima del promedio regional pero por debajo de las de Cuba. Entre éstos destacan Chile, Costa Rica, México y Uruguay. En tercer lugar, están los países con puntuaciones iguales al promedio, entre

ellos Argentina, Colombia y Brasil. Finalmente, en cuarto lugar, se encuentra el resto de países con puntuaciones menores a la media regional. En relación a la distribución de los estudiantes, en Argentina el 10,46% no logró resolver los ejercicios más básicos, situándose el grueso de la población de este país entre el nivel I y el II de desempeño. En cuanto al área de Lectura, la distribución de los países es similar, aunque en este caso los alumnos argentinos lograron mejores puntuaciones. El país tuvo un desempeño por encima del promedio de la región, igual que Chile, México y Uruguay. Una vez más, Cuba lideró los resultados de la comparación. Nuevamente, cabe destacar que el 22% de los estudiantes argentinos apenas consiguió realizar los ejercicios más básicos de las pruebas. En suma, tal como ocurrió en el Primer Estudio del LLECE, las puntuaciones obtenidas por los países de América Latina fueron muy bajas, con excepción de Cuba cuyos alumnos obtuvieron las mejores puntuaciones.

4. Los costos, la utilidad y el impacto de las evaluaciones internacionales de rendimiento escolar en América Latina

Desde finales de los años 1990 varios han sido los países de América Latina que integraron distintos estudios internacionales del rendimiento escolar. Sin embargo, las evaluaciones coordinadas por la IEA y la OCDE no cuentan aún con cuotas altas de participación y, en muchas ocasiones, es poco sistemática y sólo de aquellos países de mayor desarrollo económico y social de la región. Por otra parte, pocas fueron las iniciativas de carácter latinoamericano como las auspiciadas por la UNESCO. Esta limitada implicación puede ser interpretada a partir de la combinación de dos factores. El primero, guarda relación con la preocupación de las autoridades gubernamentales ante la posibilidad de seguir obteniendo puntuaciones inferiores respecto al resto de países, lo cual implica un cierto costo político para las administraciones de turno. El segundo factor, refiere a la falta de recursos técnicos y financieros para poner en marcha iniciativas de esta índole.³⁸ En este sentido, son frecuentes las quejas acerca de los altos costos de las evaluaciones internacionales y de la elevada dedicación de tiempo exigida a especialistas. Efectivamente, los mecanismos de evaluación requieren de cierto esfuerzo técnico y económico que muchos gobiernos de la región latinoamericana, y de

³⁸ Este fue el caso de Argentina, que no pudo integrar PISA 2003 como consecuencia de las limitaciones presupuestarias y de las dificultades operativas que dicha evaluación supone (Entrevista a Margarita Poggi, Directora de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, Abril de 2004).

los países más pobres en general, no pueden afrontar. Aunque algunas investigaciones señalan que evaluar es una de las innovaciones menos costosas para las administraciones públicas (Wolff, 2007), se debe tener presente que más del 90% del presupuesto educativo de estos países es absorbido por los salarios de los profesores, siendo muy limitados los presupuestos discrecionales.³⁹ En este escenario, es común que la evaluación internacional sea considerada una pesada carga económica, y que los responsables de las administraciones educativas no cuenten con el aval económico que garantiza la plena integración en experiencias de este tipo.

Ahora bien, ¿los datos que proporcionan las evaluaciones internacionales son empleados por las administraciones educativas para mejorar sus programas y políticas en materia de educación? Una de las pocas investigaciones sobre la temática concluye que el impacto de estos estudios en los países latinoamericanos es muy débil y modesto, no contando con buenas estrategias de comunicación, ni utilizando los resultados para la mejora de sus programas y políticas en materia de educación (Ferrer y Arregui, 2006; Ravela, 2006 y 2002).⁴⁰ Se advierte también acerca de las debilidades de la comunidad educativa para emplear este tipo de información (Reimers, 2003), así como de la percepción negativa que tienen los profesores acerca de las evaluaciones de rendimiento escolar, que se perciben más como una amenaza y desvalorización de su trabajo como

³⁹ Wolff (2007) realizó un estudio donde compara los costos directos de las evaluaciones nacionales e internacionales en un grupo de países de América Latina: Chile, Colombia, Honduras, Perú y Uruguay. Las conclusiones a las que arriba es que en ninguno de estos países las evaluaciones supusieron más del 0,3% del presupuesto educativo del nivel evaluado. Por ejemplo, en el año 2003 el estudio PISA requirió de cada país la suma de 100.000 dólares para participar. Así, con datos para Uruguay, Wolf señala que el costo total de integrar PISA 2003 fue de 311.000 dólares, destinándose la mayor parte (110.000 dólares) al pago de la cuota que requiere la organización, lo cual incluye servicios de la preparación de las pruebas, orientación para su aplicación, viajes internacionales y análisis. Para el caso de Perú, que integró PISA 2000, el costo total fue de 480.000 dólares, más alto que el de Uruguay; la razón fue justificada por las dificultades de realizar pruebas a muestras aleatorias en un país extenso y montañoso. En cualquier caso, el costo total de las pruebas de PISA representó sólo el 0,04% de los gastos anuales en la educación secundaria de Perú. En la misma investigación se dispone de los costos de participar en el programa de evaluación regional del LLECE de la UNESCO del año 1997. El costo de todo el programa fue algo menos de 2 millones de dólares, un costo aproximado de 166.000 dólares por país, bastante menos que la participación en PISA. Los menores costos se explican, en buena parte, porque cada Estado tuvo que aportar sólo 10.000 dólares anuales comparados con los 50.000 dólares por año por participar en PISA. Pero también por operar a nivel regional (este hecho supone viajes menos costos, menor financiamiento a especialistas latinoamericanos, etc.).

⁴⁰ Países como Estados Unidos son ejemplos paradigmáticos en lo que refiere al impacto de las evaluaciones internacionales sobre la política educativa. Los bajos resultados de los estudiantes norteamericanos en las comparaciones internacionales, sobre todo en Matemática y Ciencias, llevaron a los líderes políticos de inicios de los años 1980 a calificar al país como “una nación en riesgo” (*National Commission on Excellence in Education*, 1983). Esta declaración hacía referencia al peligro que corría Estados Unidos de perder liderazgo mundial si su sistema educativo no mejoraba. Esta situación desencadenó toda una serie de medidas de reforma curricular y de gestión con el objetivo de ocupar el primer puesto en los *rankings* internacionales de logro académico hacia el año 2000.

productores de conocimiento pedagógico, que como un insumo para mejorar las estrategias de enseñanza y aprendizaje (Tenti Fanfani, 2003; Novoa, 2000).⁴¹

El limitado impacto de estos estudios pone en cuestión algunos de sus principales propósitos (Nisbet, 1997). Por ejemplo, uno de los objetivos centrales del programa PISA es proporcionar información basada en datos empíricos a los administradores de la educación con el objeto de contribuir a una toma de decisiones políticas fundamentada (OCDE, 2002). En esta línea, en el segundo estudio del LLECE se subraya que este tipo de evaluaciones permite a las autoridades técnicas y políticas revisar y analizar qué y cómo se está enseñando en las escuelas de cada país (SERCE, 2008). Así, más allá de las declaraciones formales acerca de la utilidad de estos estudios, en los países de la región es muy poco lo que se hace con la información disponible. En cierta medida, la escasa utilidad que se les proporciona a las inmensas bases de datos que proveen este tipo de iniciativas, encuentra parte de su explicación en las prácticas institucionales que rodean a la evaluación en las administraciones educativas de muchos de los estados de América Latina (Reimers, 2003). En estos países es común que los funcionarios de alto nivel ejerzan presiones sobre las organizaciones encargadas de su diseño, de manera de evitar publicar los resultados de sus estudiantes. La evaluación termina siendo cooptada por la política del secreto y la exclusión (*Ídem*). Pero, este tipo de prácticas es también frecuente en algunas de las agencias multilaterales encargadas de la coordinación de estos estudios, quienes terminan trabajando de manera secreta y “sin rendir cuentas” (Tussie, 2000). No obstante, pareciera que en los programas de evaluación más novedosos como es el estudio PISA, dicha situación intenta ser contemplada haciendo de uso público casi todos los datos recolectados.

Finalmente, cabe destacar que los resultados del programa PISA sí atraen la atención de la opinión pública cuando son presentados como *rankings* de logro entre los países. La publicación de los resultados escolares en una tabla de posiciones tipo campeonato deportivo en función de único puntaje, conduce a la sobre-simplificación dando la falsa

⁴¹ El mayor número de expertos en evaluación y el papel que desempeñan en la elaboración de los discursos que legitiman dichos procesos, han reforzado el proceso de disociación entre el saber teórico científico de la educación y el saber práctico de los enseñantes. Las evaluaciones elaboradas por especialistas externos son percibidas como una desvalorización de los profesores como productores de conocimiento pedagógico a partir de su experiencia sobre la práctica educativa.

impresión de un ordenamiento preciso (Salido, 2007). Los medios de comunicación tienden particularmente a desconocer los aspectos más complejos de los resultados, destacando sólo las posiciones en el *ranking* y a menudo con títulos dramáticos (Ravela, 2006 y 2006a; Cueto, 2005).

5. ¿Por qué participan los países de América Latina en las evaluaciones internacionales?

Si las evaluaciones internacionales suponen cierto costo político y económico para las administraciones de los países latinoamericanos, si la difusión y utilidad de la información generada por estos estudios es limitada, y si la comunidad educativa (los profesores en particular) desconfía de estas iniciativas, ¿por qué participan los países de la región en estas experiencias de evaluación del rendimiento escolar? Para responder a este interrogante es fundamental detenerse en el rol que ocupan las agencias internacionales en la construcción y difusión de la agenda política global en materia de educación.

A partir de los años 1980 las evaluaciones estandarizadas de los resultados escolares tomaron impulso, especialmente en Estados Unidos cuando este país reformuló su política educativa con el propósito de aumentar la competitividad de su fuerza de trabajo a través de una educación de mayor calidad. La reordenación de la política educativa quedó reflejada en un conjunto de medidas como fueron la privatización, la libertad de elección, los estándares escolares y las pruebas internacionales (Mundy, 2007). Las organizaciones multilaterales y los proyectos de cooperación para el desarrollo contribuyeron a exportar este modelo a otros países, incidiendo en la legitimación y reproducción de la nueva ortodoxia educativa centrada en la mejora de las economías nacionales mediante una mejor correspondencia entre los resultados de la educación y los requerimientos del mercado laboral (Reimers, 2003). Así, es dentro de este discurso que se entiende el interés de la OCDE, y del conjunto de organizaciones multilaterales, por diseñar y aplicar programas internacionales de evaluación de los sistemas educativos nacionales. Para la OCDE es fundamental establecer relaciones más intensas entre la escolarización y el empleo; mejorar los resultados de aprendizaje vinculados a las competencias y destrezas requeridas por el mercado laboral. El control y la evaluación de los contenidos curriculares se vuelven prioridades de los sistemas

educativos, y en este sentido agencias como la OCDE ponen en marcha “mega” operativos de evaluación del rendimiento escolar bajo los cuales subyacen un conjunto de preferencias ideológicas que son la respuesta a los problemas planteados en los países ricos por las circunstancias cambiantes de la economía global (Dale, 2007; Brown y Lauder, 2007; Rodríguez Breitman, 1997).

Así, a través del desarrollo de indicadores nacionales de y para los sistemas educativos, dentro de los cuales están los de resultados académicos recolectados en las pruebas del programa PISA, la OCDE juega un papel central en los procesos de estandarización y disseminación de las políticas educativas a nivel mundial (Dale, 2007). Contribuyendo de este modo, a la expansión de una forma institucional particular de educación que se considera ejemplo clave de la expansión del proyecto cultural occidental (Meyer *et al*, 1997). Es en este sentido, que se comprende la labor de la OCDE en el campo de la educación, ya que una de sus principales estrategias de trabajo consiste en fijar una agenda que deben seguir los distintos países miembros, estando sujetos a las directrices de la misma sus proyectos y programas. A través de esta agenda global, la OCDE busca equiparar a los países con “defensas educativas” adecuadas para la creciente competitividad en el mercado internacional, al tiempo que contribuye a la difusión de los enfoques neoliberales de las políticas públicas (Mundy, 2007; Jakobi y Martens, 2007; Carnoy, 2001). La importancia del programa PISA a nivel mundial queda reflejada en el número elevado de países que integran dicho estudio (cincuenta y siete en la edición del año 2006), y pone de relieve cómo la OCDE se ha convertido en la fuente principal de estadísticas educativas multinacionales y de investigación en los países del hemisferio norte (Jakobi y Martens, 2007).

En síntesis, en este capítulo se dio cuenta de la participación de Argentina en las más recientes iniciativas internacionales de evaluación del rendimiento escolar. En las dos ediciones que integró los resultados del país fueron inferiores a los conseguidos por los países centrales. Se mostró también, que participar en iniciativas de este tipo supone ciertos costos políticos y económicos a las administraciones públicas de países como Argentina. No obstante, estos países continúan participando, aunque no de manera sistemática y continua como ocurre con los estados centrales. Al respecto, se destacó el peso de las agencias multilaterales no sólo para diseñar y poner en práctica iniciativas de esta índole, sino también para persuadir a los gobiernos de la importancia de integrar

sus estudios. Organismos internacionales como la OCDE aparecen como actores claves e independientes de la arena educativa, contribuyendo en los procesos de formulación, difusión y regulación de la política educativa a nivel global. Finalmente, quedó subrayado que uno de los principales beneficios de integrar experiencias internacionales de evaluación es que ofrecen abundante información para conocer qué aprenden y en qué circunstancias los estudiantes en sus escuelas. En países como Argentina la información estadística es escasa y precaria; por consiguiente, estos programas brindan la posibilidad de contar con completas bases de datos para analizar. Es más, la propia OCDE, al hacer públicos y disponibles todos los datos de PISA, permite poner a prueba sus propias hipótesis y conclusiones. A esta tarea están dedicados los próximos capítulos, donde se analiza de manera exhaustiva la información proporcionada por el programa PISA para Argentina, de manera de comprender las desigualdades de rendimiento que dicha evaluación ha puesto al descubierto. Pero antes, es necesario presentar los rasgos principales que configuran el sistema educativo argentino en el cual estaban insertos los estudiantes en el momento en que se aplicaron las pruebas de PISA. Este es el objetivo del siguiente capítulo.

Anexo

Tabla N° 1. Promedio y porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en sexto grado de primaria en Matemáticas, SERCE

País	Media	Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño				
		-I	I	II	III	IV
Argentina	513	1,53	11,89	37,99	36,26	12,34
Brasil	499	1,46	14	44,09	31,65	8,8
Chile	517	1,40	9,84	37,85	37,39	13,52
Colombia	493	1,02	13,29	47,64	32,6	5,46
Costa Rica	549	0,09	4,55	32,71	43,7	18,95
Cuba	637	0,19	4,43	17,93	26,33	51,13
Ecuador	459	4,24	24,86	45,15	21,41	4,34
El Salvador	472	1,95	19,18	51,61	23,81	3,45
Guatemala	456	2,78	24,94	50,80	19,52	1,96
México	542	0,51	8,38	32,41	39,1	19,6
Nicaragua	458	2,25	23,88	52,69	19,41	1,76
Panamá	452	3,32	27,16	49,55	17,64	2,33
Paraguay	468	3,85	21	46,5	23,91	4,74
Perú	490	2,41	19,58	39,82	28,9	9,29
R. Dominicana	416	5,69	41,79	45,43	6,85	0,24
Uruguay	578	0,67	4,26	22,36	40,41	32,31
Nueva León	554	0,34	6,29	29,35	40,66	23,36

Fuente: UNESCO/LLECE, 2008.

Tabla N° 2. Promedio y porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en sexto grado de primaria en Lectura, SERCE

País	Media	Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño				
		-I	I	II	III	IV
Argentina	506	1,78	17,93	35,59	25,48	19,22
Brasil	520	0,57	14,85	34,65	27,47	22,46
Chile	546	0,3	8,02	30,06	32,37	29,26
Colombia	515	0,39	13,17	38,25	30,40	17,8
Costa Rica	563	0,22	5	23,45	36,73	34,59
Cuba	596	0,3	5,26	19,57	24,20	50,68
Ecuador	447	4,47	33,69	39,48	16,63	5,73
El Salvador	484	0,95	21,49	44,02	23,99	9,54
Guatemala	451	2,86	33,06	43,36	15,73	4,99
México	430	0,23	12,23	33,40	29,75	24,39
Nicaragua	473	1,02	22,08	50,58	21,1	5,22
Panamá	472	1,95	28,97	38,76	20,77	9,55
Paraguay	455	3,90	33,46	36,81	18,60	7,23
Perú	476	2,24	24,08	41,65	22,57	9,46
R. Dominicana	421	4,08	47,84	37,5	9,19	1,39
Uruguay	542	0,47	9,6	30,8	29,69	29,45
Nueva León	542	0,21	9,12	29,99	32,27	28,31

Fuente: UNESCO/LLECE, 2008.

Capítulo 3

El sistema educativo de Argentina durante los años 1992-2006

En este capítulo se presentan las principales regulaciones que estructuran el sistema de enseñanza de Argentina. El propósito, es describir las políticas educativas más importantes que modificaron y configuraron el sistema educativo en el cual estaban insertos los estudiantes del país en el momento en que se aplicaron las dos pruebas del programa PISA. Como dicho estudio examina alumnos de quince años, se focaliza la atención en el nivel de enseñanza básico (primario y secundario).

El capítulo se organiza en dos grandes apartados. En el primero, se indaga en la legislación que definió la denominada “transformación educativa argentina”, iniciada en el año 1992. La misma, supuso un proceso de reforma del sistema de enseñanza centrado en la búsqueda de mayor calidad y equidad. Para lograr tales objetivos se diseñaron y aplicaron un conjunto de políticas, entre las cuales destacaron la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad de Buenos Aires⁴², y la Ley Federal de Educación (en adelante LFE). La primera, definió el nuevo gobierno de la educación argentina y fue implementada entre 1992 y 1994. La segunda, reemplazó a la ley de educación que regulaba la enseñanza básica desde fines del siglo XIX, habiendo sido sancionada en el año 1993 y puesta en marcha tres años más tarde. Entre las cuestiones más importantes dicha ley alteró la estructura organizativa del sistema y extendió la obligatoriedad escolar, así como reglamentó las nuevas funciones del Estado nacional y de los estados provinciales en la esfera educativa. En su conjunto, ambas regulaciones constituyeron dos de los ejes centrales que estructuraron la reforma de la educación en el país. En el segundo apartado, se presta atención a los cambios efectuados durante los años que van del 2002 al 2006. En esta sección se presenta la legislación educativa sancionada luego de que el país atravesara una de las peores crisis económicas e institucionales de su historia. Se destaca la ley de los 180 días de clases, la de financiamiento de la educación, y la nueva

⁴² El Estado argentino está conformado por 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta última funciona como Capital Federal de la república adquiriendo en el año 1994, como resultado de la reforma de la Constitución Nacional, el estatus de ciudad autónoma. Igual que las provincias tiene facultades propias de legislación y jurisdicción.

ley de educación nacional que vino a reemplazar a la anterior LFE. En su conjunto, estas leyes promovidas por el Ministerio de Educación de la Nación, aparecieron como una respuesta frente a los serios problemas ocasionados por el proceso reformista de los años 1990. Entre éstos, aquellos vinculados a los problemas salariales de los profesores y sus consecuentes huelgas y días de clases perdidos, a la falta de inversión en la enseñanza, y a la denominada “fragmentación” del sistema.

Cabe aclarar que el propósito del capítulo no es analizar exhaustivamente todas las transformaciones acaecidas en la educación argentina durante la última década del siglo pasado y principios del presente, sino más bien contextualizar los resultados de los estudiantes dentro del sistema educativo argentino.

1. La “transformación educativa”: la descentralización y la Ley Federal de Educación

Para comprender la transformación o reforma educativa argentina es necesario remitirse a los años 1980, cuando en el país se sentaron las bases que dieron lugar al cambio. La llegada de la democracia, en 1983, supuso un proceso de revisión y análisis de las instituciones públicas. En el ámbito de la educación, este proceso condujo a la configuración de un diagnóstico negativo sobre el funcionamiento del sistema escolar. Este diagnóstico partió de una serie de estudios que pusieron de relieve la crisis de la educación argentina. Desde estas investigaciones quedaba planteada la estructura autoritaria del sistema y la urgente necesidad de democratizar sus prácticas (Filmus y Frigerio, 1988; Batallán, 1988). Asimismo, la creciente segmentación del sistema era subrayada por aquellos trabajos que mostraban la existencia de circuitos paralelos por los que transitaban los alumnos en función del contexto geográfico de sus escuelas y de su origen socioeconómico (Braslavsky, 1985; Braslavsky y Filmus, 1987). Al respecto, se enfatizaba que las condiciones de aprendizaje eran cada vez más disímiles no sólo entre las zonas rurales y urbanas, sino también en los propios centros urbanos. Junto a la desigualdad creciente en el acceso a los saberes como resultado de la progresiva diferenciación social y educativa entre los centros escolares, algunos trabajos sostuvieron que la actividad pedagógica era escasa, y que los contenidos que en las escuelas se enseñaban carecían de relevancia y significación social (Sábato y Tiramonti, 1995). A su vez, desde estas investigaciones se mostraba que el proceso de inclusión

educativa, extendido hasta los años 1980, había sido realizado sin la inversión necesaria para la incorporación de innovaciones pedagógicas y organizativas. Al tiempo que se distinguía por el permanente menoscabo de los salarios y de las condiciones de trabajo de los profesores. Se destacaba también, que la estructura centralizada del sistema mantenía al Estado cautivo de la mediación de intereses particulares, y este rol mediador, lejos de incrementar su poder, reducía sus posibilidades para conducir efectivamente el sistema (Tedesco, 1987). En suma, desde estos estudios surgía la declaración de irrelevancia social de la escuela, aunque todos reconocían en el Estado nacional la posibilidad de generar y motorizar una propuesta que revirtiera la situación negativa del sistema (Tiramonti, 2003).⁴³

El Congreso Pedagógico Nacional, iniciado en 1984 y finalizado en 1988, fue el espacio de debate público frente al problema educativo (De Lella y Krotsh, 1989). Actualmente, existe consenso en considerarlo el antecedente más importante de la reforma de la educación argentina (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001; Puiggrós, 2008). De hecho, durante la amplia y prolongada discusión que supuso, los principales actores que intervinieron en el campo de la política educativa nacional (partidos políticos, sindicatos docentes, organizaciones estudiantiles, la iglesia católica, entre otros), lograron algunos acuerdos básicos acerca de una serie de transformaciones. Entre ellas: la descentralización educativa, la extensión de la obligatoriedad escolar, la revisión de los contenidos y métodos pedagógicos, y la reformulación de los planes y políticas de formación de los profesores.

A fines de la década de 1980, en plena expansión de la matrícula escolar, la falta de inversión en el sistema de enseñanza fue aún más crítica. El bajo crecimiento económico y las sucesivas crisis en el sector, llevaron a que en el año 1989 se desate en el país un proceso hiperinflacionario sin precedentes.⁴⁴ En este escenario, la reducción del salario de los profesores apareció como una de las alternativas para sostener la ampliación del sistema.⁴⁵ Investigaciones posteriores señalaron que la gran caída de los

⁴³ Tiramonti (2001) señala que la difusión de este diagnóstico, que sin duda tradujo una determinada realidad escolar, contribuyó a construir una percepción social de la crisis del sistema y, por consiguiente, a crear un consenso sobre la necesidad de la reforma.

⁴⁴ La mayor parte del período transcurrido entre 1975 y 1990 se caracterizó por un contexto macroeconómico de retroceso y alta inflación. Algunos trabajos sostienen que entre 1980 y 1990 el Producto Interno Bruto por habitante cayó un 23% (Llach y Montoya, 1999).

⁴⁵ El salario docente se depreció un 41% durante la década, mientras que la tasa neta de escolarización

ingresos docentes se registró en el año 1986, y en el año 1990 el salario real de un profesor representaba escasamente un 55% del que disfrutaba en 1976 (Birgin, 1997). El proceso de inclusión educativa no contó entonces con la inversión necesaria, y fue ejecutado junto al permanente ajuste salarial de los profesores. Este hecho repercutió negativamente sobre la calidad de la educación, conduciendo a la “desjerarquización cognitiva” (Braslavsky y Tiramonti, 1990) y al “vaciamiento del trabajo pedagógico” (Tenti Fanfani, 1995). En el siguiente fragmento, extraído de una entrevista realizada a una de las pedagogas más reconocidas del país, queda manifestada dicha visión del sistema:

Hasta los años 30, y por inercia hasta unos años después, nuestro sistema educativo se hallaba a la vanguardia en América Latina. Progresivamente, de modo muy acentuado a partir de 1966 y en la década del llamado ‘Proceso...’ se produjo la crisis que ahora se manifiesta en los aspectos cuantitativos de su infraestructura pero sobre todo en los aspectos cualitativos, aunque parecen más intangibles. No sólo se trata de obsolescencia en materia de contenidos sino de franco vaciamiento sobre todo en los niveles primario y secundario, aunque la situación no es menos grave en el nivel terciario no universitario y universitario (Entrevista a B. Braslavsky publicada el 22 de Diciembre de 1987 en el periódico Clarín).

La salida de la década de 1980 dio inicio a un proceso de reconversión económica destinado a incorporar y adaptar al país a la nueva configuración internacional. La búsqueda de mayor competitividad pasó a ser uno de los objetivos centrales, igual que la reorganización del Estado nacional. La estructura del Estado era considerada inadecuada para el desarrollo del proceso económico en marcha: su gigantismo, ineficiencia y voracidad fiscal operaban en contra del mismo. La transformación del modelo de organización estatal se convirtió en una de las temáticas principales de la época, dando lugar a la denominada Reforma del Estado argentino (Ozlack, 2001).

Durante el primer gobierno peronista de C. Menem⁴⁶, se puso en marcha un proyecto que consistía en dos propuestas para reestructurar el aparato estatal y reducir su intervención y poder de regulación económica. La primera, fue aprobada por el Congreso en 1989 y autorizaba al Poder Ejecutivo a privatizar todas las empresas públicas (teléfonos, compañías aéreas, estaciones de radio y televisión, petróleo, gas, agua y electricidad, trenes, etc.). La segunda, una ley de emergencia económica, fue

total aumentó un 55%. Estas cifras muestran que, en buena parte, el aumento de las tasas de escolarización (que suponen más escuelas y más docentes) se financió con la reducción del salario de los profesores (Braslavsky, 1999).

⁴⁶ El primer gobierno de C. Menem abarcó los años 1989-1993, mientras que su segundo mandato comprendió los años 1993-1999.

sancionada en Septiembre del mismo año y daba al gobierno la posibilidad de cancelar subsidios y otros beneficios como las exenciones impositivas al sector privado; hacía referencia también a la disminución de los empleados del sector público. En términos generales, ambas propuestas supusieron tres aspectos fundamentales: la transformación del rol del Estado, la reestructuración y reducción de su aparato estatal, y la disminución del personal burocrático. En relación al primero, se puso en cuestión su rol interventor en la gestión de la sociedad y en la economía, y se aplicaron medidas tendientes a la privatización y a la descentralización de bienes y servicios públicos, así como un conjunto de políticas orientadas a la desregulación y desmonopolización.

En el ámbito económico, la estabilidad monetaria y el crecimiento sostenido caracterizaron al período 1991-1998, sólo interrumpido en 1995 por la crisis económica de México conocida como “efecto tequila”. De hecho, el PIB del país creció durante estos años entre los 5 y 11 puntos porcentuales anuales.⁴⁷ A partir de 1998, la economía argentina se sumió en una situación de recesión que llegó hasta el año 2003.

El crecimiento económico durante buena parte de los años 1990 repercutió positivamente sobre el financiamiento de la educación. La participación del gasto público en educación pasó del 10,6% en el año 1991 al 13,7% en el 2001. En términos del PIB subió del 3,3% al 4,9%. Para los mismos años el gasto anual promedio por alumno de educación básica de los distintos niveles de gobierno pasó de 848 pesos argentinos a 1.311 pesos argentinos.⁴⁸ En esta coyuntura de reconversión y crecimiento económico, así como de ajuste estatal, fue implementada la reforma del sistema educativo argentino. A continuación, se hará referencia a dos de las políticas educativas más significativas que la configuraron: la descentralización de la educación no universitaria y la Ley Federal de Educación.

⁴⁷ Los años de crecimiento económico coincidieron con el inicio del Plan de Convertibilidad que supuso la paridad entre el peso y el dólar (por un valor de uno a uno según un patrón de cambio fijo), y fue ejecutado por el Ministro de Economía D. Cavallo bajo la presidencia de C. Menem a partir del año 1991. La única excepción fue el año 1995, cuando el PIB decreció 3 puntos porcentuales como consecuencia del denominado “efecto tequila”.

⁴⁸ Esta cuestión será abordada en el capítulo cinco dedicado al análisis del gasto en educación.

1. 1. La política de descentralización educativa en Argentina

En Argentina, la problemática de la descentralización de la educación estuvo relacionada históricamente con el proceso de construcción del sistema educativo, considerado una tarea esencial para la consolidación del Estado (Filmus, 2001; Tiramonti, 2003).⁴⁹ La educación fue concebida como uno de los factores centrales para construir la ciudadanía y la identidad nacional. Un elemento privilegiado de integración política y social que necesariamente debía estar en manos del Estado nacional (Puiggrós, 1998). Sin embargo, desde sus orígenes y como consecuencia de la búsqueda del equilibrio de fuerzas que hizo posible la unificación del Estado nacional, el sistema educativo argentino se caracterizó por ser “dual” (Filmus, 1997). Un sistema en el cual participaron en su dirección y administración tanto el Estado nacional como los actores provinciales. El fundamento de dicha organización residió en las bases legales de la Constitución Nacional del año 1853, que prescribía el ordenamiento político federal para el Estado Argentino.⁵⁰

A pesar del carácter dual del sistema, la problemática de la construcción de la Nación impulsó un cambio en favor de un mayor protagonismo del Estado nacional en la provisión de la educación básica. Esta situación quedó en evidencia en 1905, cuando fue promulgada la Ley Lainez. Dicha ley supuso la creación de escuelas primarias gestionadas directamente por el Estado nacional en territorios provinciales, sobre todo en aquellas provincias que no estaban satisfaciendo las necesidades educativas de la población. A partir de entonces, el gobierno nacional manejaba el mayor número de escuelas, contaba con los recursos e infraestructura y se reservaba la equivalencia de los certificados y títulos, ya que los planes curriculares de las provincias y de los centros

⁴⁹ La organización moderna de la sociedad argentina se introdujo por la vía de la acción del Estado nacional. Se constituyó así, una matriz sociopolítica “estado céntrica” donde el Estado fue la principal instancia de articulación de las relaciones sociales, y el que sostiene el conjunto de reglas con las que se pautan y procesan dichas relaciones. La conformación del sistema educativo argentino respondió a esta matriz, y dio cuenta del poder del Estado para definir los parámetros de socialización e incorporación cultural de la población (Tiramonti, 2003).

⁵⁰ El carácter dual del sistema educativo quedó instituido en la Constitución Nacional del año 1853, en los artículos referidos a la educación (Art. N° 5, N° 14, y N° 67 in. 16). Específicamente, establecía que las escuelas primarias dependerían de las Provincias cuyos gobiernos tendrían la facultad para diseñar los planes de estudio y para administrar de forma directa los centros de este nivel; mientras las escuelas secundarias y normales (dedicadas a la formación de los maestros) serían dirigidas por el Estado nacional. En el año 1994 esta Constitución fue modificada.

privados debían tener los mismos contenidos que el plan nacional para tener validez nacional (Paviglianiti, 1991).

Aunque la Constitución Nacional prescribía el ordenamiento del sistema de enseñanza con participación provincial y nacional en su dirección y organización, en la práctica operó de manera diferente. Reflejando el papel central que jugó la educación en los procesos de integración social y consolidación de la identidad nacional, el Estado nacional fue quien asumió la tarea educadora en el país (Puiggrós, 1998). Así, el sistema de enseñanza que se configura a fines del siglo XIX y principios del XX, reconoce en el Estado nacional su principal referente material (para la administración, gestión y el financiamiento de los centros escolares) y simbólico (en tanto le provee de un sentido que se pretendía universalista y que expresaba en clave nacional a la “cultura civilizada”) (Tiramonti, 2003).⁵¹

El impulso nacionalizador comienza a revertirse a mediados de los años 1950. La ofensiva desarrollista, que tuvo su origen con la caída del segundo gobierno peronista en 1955, es considerada el punto de partida de la descentralización de la educación argentina (Tiramonti, 2001). Durante este período se produjo la apertura del sistema escolar al sector privado, considerada el mejor camino para prevenir que un Estado “autoritario” monopolizara la educación pública.⁵² Desde entonces, se produjeron una serie de intentos que tuvieron resultados diversos, y que se presentaron como medidas que aspiraban cumplir con el ordenamiento político federal del país, a la vez que se consideraron caminos para mejorar el funcionamiento del sistema educativo.⁵³

⁵¹ Hacia 1950, antes que comenzara el proceso de transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones provinciales, más del 40% de los estudiantes asistía a escuelas nacionales (Braslavsky y Krawczyk, 1988).

⁵² El gobierno peronista fue derrocado por el golpe militar de Septiembre de 1955 autodenominado Revolución Libertadora. Durante esta época se sancionó una ley que permitió la creación de universidades privadas, a la vez que se reglamentó la legislación que otorgaba subsidios a las escuelas privadas. A partir de entonces, la mayoría de las instituciones del sector privado fueron subsidiadas por el Estado.

⁵³ Hay que señalar que en Argentina las diversas tentativas de descentralización adquirieron la modalidad de “transferencia” o “devolución” de los centros educativos localizados en las provincias y gestionados históricamente por el gobierno nacional a las distintas jurisdicciones provinciales. Con estas medidas se pretendía devolver a las provincias las atribuciones en materia de educación que por ley les correspondían, quedando históricamente apoyadas en la Constitución Nacional que prescribía la responsabilidad de las provincias de asegurar la educación primaria en sus respectivos territorios (artículo N° 5).

En 1962 se produjo la primer tentativa de transferencia. De manera unilateral y arbitraria, el gobierno nacional pretendió transferir las escuelas nacionales de nivel primario a las provincias. Esta medida tuvo su punto de partida en la Ley de Presupuesto Nacional, que daba la posibilidad de convenir con los gobiernos provinciales el traspaso de los servicios educativos nacionales. Aunque en un comienzo se suscribieron varias provincias, solamente tres rectificaron los convenios.⁵⁴ Como consecuencia, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso por decreto la transferencia de todos los establecimientos de nivel primario dependientes del Ministerio Nacional de Educación. Sin embargo, la medida no triunfó y en el mismo año el gobierno la anuló (Bravo, 1994).

Entre los años 1968 y 1970 la política de transferencia fue asumida nuevamente, pero al igual que en el intento anterior careció de éxito.⁵⁵ No obstante, en 1970 fue derogada la Ley Lainez; y como consecuencia, el Estado nacional no crearía más establecimientos en territorios provinciales.

Los dos intentos señalados fracasaron, por lo cual hubo que esperar hasta 1978 para percibir un cambio significativo en la fisonomía del sistema educativo argentino. El gobierno militar que asumió en 1976 puso en marcha un nuevo plan de transferencia a partir de un fuerte incentivo por parte del Ministerio de Economía (Bravo, 1994). Obligatoriamente, las escuelas primarias e iniciales fueron descentralizadas. El proceso careció de gradualidad y de posibilidad de discusión.⁵⁶ Los argumentos esgrimidos fueron, una vez más, la búsqueda de eficiencia y calidad, así como la restauración de los orígenes federales del sistema de enseñanza. Con la transferencia de 1978, las provincias pasaron a ser las responsables del financiamiento y la gestión de las escuelas primarias, y en el Consejo Federal de Educación se estableció la posibilidad de entablar relaciones entre las distintas provincias y la nación. Las consecuencias de este proceso no fueron positivas para la educación argentina. Muchas provincias carecían de los recursos para afrontar los gastos que supuso esta medida, y en algunos casos cerraron

⁵⁴ La medida trató de ejecutarse durante el gobierno radical de A. Frondizi, que abarcó los años 1958-1962. La transferencia fue llevada a cabo por las provincias de Santa Cruz, Neuquén y San Luis. Sin embargo, sólo se transfirieron 23 escuelas dependientes del Estado nacional que funcionaban en la Provincia de Santa Cruz.

⁵⁵ Se aplicó durante el gobierno de facto de Onganía, que abarcó los años 1966-1970. Sólo fue posible el traspaso de 680 escuelas primarias nacionales a las provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja.

⁵⁶ Como resultado 6.700 escuelas y 44.050 docentes del nivel primario fueron transferidos a las provincias (Filmus, 1997).

establecimientos escolares. La falta de mecanismos de coordinación entre los actores provinciales y la nación, así como el papel poco preciso y decisivo del Consejo Federal de Educación, fueron factores que también jugaron en su contra. Investigaciones posteriores mostraron que el propósito de la transferencia fue la disminución del peso de la educación en el presupuesto nacional (Kisilevsky, 1998). En suma, en la historia de la educación argentina la política de transferencia fue ejecutada como un asunto más de índole administrativa, regida por pautas económicas y sin tener presente que significaba un cambio en la orientación de la política educativa argentina (Bravo, 1994).

La transferencia de los servicios educativos del año 1992

Con la transferencia de 1978 las escuelas de nivel primario dependían de las provincias, pero no los centros educativos de nivel medio y superior que respondían a la administración central. Esta es la situación que se modifica en 1992 cuando es sancionada una nueva ley de transferencia.⁵⁷ Con esta ley se descentraliza a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos dependientes del Ministerio de Educación Nacional, la gestión de los servicios educativos de enseñanza privada dependientes de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada y las instituciones pertenecientes al Consejo Nacional de Educación Técnica. Además, por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, se traspasan las Escuelas Normales dedicadas a la formación de los profesores.⁵⁸ Como resultado, queda descentralizada la gestión, el gobierno y el financiamiento de las instituciones de todos los niveles, con excepción de las universidades.⁵⁹

Desde el discurso oficial quedó establecido que la transferencia sería gradual y acordada mediante convenios entre la nación y las jurisdicciones. El Estado nacional brindaría el apoyo para garantizar que los servicios educativos descentralizados sean prestados con óptima cobertura cuantitativa, alta calidad pedagógica y equidad en todas las jurisdicciones (Bravo, 1994). La asignación de los recursos y la demanda de equiparación de los salarios nacionales con los de cada jurisdicción, fueron los

⁵⁷ Ley de Transferencias de servicios educativos de nivel medio y no universitario N° 24.049, sancionada el 6 de Diciembre de 1991 y promulgada en Enero de 1992.

⁵⁸ Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 964/92.

⁵⁹ Según los datos de la Academia Nacional de Educación del año 1993 se transfirieron 4.764 instituciones con 105.000 cargos docentes y 17.410 cargos no docentes.

principales reclamos de las provincias y de los profesores. Frente a éstos la ley se presentó como su garante, asegurando que el personal transferido sería incorporado a las administraciones locales respetando su función, antigüedad, jerarquía, retribución y estabilidad.⁶⁰ La ley de transferencia parecía brindar las condiciones para poner en práctica semejante transformación. Así, pese a la oposición de casi todas las organizaciones sindicales de profesores (Tiramonti, 2001), y a los temores y resistencias iniciales de las provincias, la medida recibió el apoyo suficiente para su ejecución (Falleti, 2001).⁶¹

En cuanto a las funciones del Estado nacional, dicha ley confería al Ministerio de Educación la responsabilidad de ejecutar las políticas y estrategias del sistema educativo, así como la coordinación y evaluación del funcionamiento del sistema en su conjunto. Estas tareas se debían realizar en consulta con el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE)⁶². La eficiencia y la calidad de la gestión, la adecuación de la estructura común del sistema y la actualización de objetivos y contenidos curriculares, quedaron también como atribuciones del Ministerio de Educación Nacional en concurrencia con el CFCyE. Estas redefiniciones fueron precisadas un año más tarde en la LFE, sancionada casi simultáneamente al proceso descentralizador.

Igual que en las experiencias anteriores, la política de transferencia de 1992 fue asociada a la búsqueda de mayores niveles de democratización y participación. Asimismo, fue presentada como una estrategia tendiente a la mejora de la calidad y

⁶⁰ Respecto al financiamiento la ley estableció que “a partir del 1 de Enero de 1992, y hasta tanto se modifique la ley de Coparticipación Federal de Impuestos, la Secretaría de Hacienda de la Nación retendrá de la participación correspondiente a las provincias en el régimen de la citada Ley un importe equivalente al monto total, con destino al financiamiento de los servicios educativos transferidos.” De este modo, los establecimientos transferidos (nivel primario y secundario) se financiarían con recursos de la coparticipación federal, mientras que aquellos de enseñanza superior no universitaria con recursos del Ministerio de Educación Nacional.

⁶¹ La oposición de las asociaciones gremiales de profesores ha sido uno de los obstáculos principales para las reformas de descentralización en casi todos los países latinoamericanos. Dicha oposición se basó en el temor a que la descentralización quiebre la negociación colectiva nacional, reduzca el poder de los profesores y, por consiguiente, tenga como consecuencia una disminución en los sueldos y un empeoramiento de las condiciones laborales. En Argentina esta inquietud estuvo justificada, pues con la descentralización la responsabilidad financiera recayó sobre los gobiernos regionales que en muchas ocasiones no contaban con los recursos financieros para asumir sus nuevas obligaciones.

⁶² El Consejo Federal de Cultura y Educación es el órgano responsable de planificar, coordinar, asesorar y acordar los aspectos de la política cultural y educativa. Está integrado por los Ministros o Secretarios de Educación de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, y presidido por el Ministro de Educación de la Nación. En la LFE quedó establecida tanto su composición como sus respectivas funciones (art. N° 54 al N° 58).

eficiencia de la educación. Estas asociaciones le ofrecieron un alto grado de legitimidad, que permitieron el desarrollo de las negociaciones necesarias entre los gobernadores provinciales y los funcionarios del gobierno nacional para su aplicación. Así, pese a la magnitud administrativa y financiera del cambio, la transferencia fue realizada en sólo dos años, de 1992 a 1994.⁶³ Hay que destacar también que esta última transferencia tuvo lugar en un contexto marcado por el incremento de la recaudación de los impuestos coparticipables, que se tradujo en un aumento de las transferencias por coparticipación a las distintas provincias.⁶⁴ Esta coyuntura favorable hizo posible que al Poder Ejecutivo nacional no le cueste demasiado imponer la transferencia. A través de los acuerdos bilaterales los gobernadores negociaron su modalidad, obteniendo la firma de los mismos un fuerte contenido político. Por una parte, simbolizaban el apoyo o rechazo de los gobernadores provinciales a las reformas impulsadas por el gobierno nacional; por otro, suponían la garantía o no de los recursos coparticipables.⁶⁵

En la actualidad, existe acuerdo en considerar a la descentralización como una política más destinada a reducir el elevado déficit fiscal que tenía el país (Carnoy, 2001; Kisilevsky, 2001; Rhoten, 2001). Por consiguiente, prescindiendo de un diagnóstico que evaluara la capacidad de las administraciones locales para absorber las escuelas transferidas, se trató más de una política fiscal que de un proyecto verdaderamente educativo. Cabe recordar que esta medida fue promovida por casi todos los programas reformistas de los organismos internacionales, especialmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, quienes supeditaron sus préstamos económicos a la condición de aplicar políticas de esta índole. Así, dentro de un proceso mayor de

⁶³ En el país el reclamo por la descentralización educativa significó históricamente una demanda democratizadora frente al poder central, vinculada al conjunto de reclamos por una mayor autonomía de las provincias. Asimismo, se sustentó en las promesas incumplidas por un modelo educativo de carácter centralizado: integración nacional, equidad, calidad, articulación del sistema, etc. Estos argumentos fueron centrales en los años 1980, cuando Argentina recuperó la democracia. A partir de entonces, las propuestas de descentralización encontraron su inspiración en la búsqueda de mayor participación y democratización (Sénen González, 2001).

⁶⁴ En enero de 1988 se sancionó la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (N° 23.548), que regula la recaudación y distribución de recursos entre nación y provincias. En la actualidad, el régimen de coparticipación vigente otorga el 44% de los impuestos recaudados al nivel nacional y el 56% al conjunto de las jurisdicciones provinciales. Estos parámetros, sin embargo, fueron frecuentemente alterados y constituyen un constante campo de conflicto y negociación entre la Nación y las provincias, que se refleja en la puja por recursos para la educación.

⁶⁵ El primer acuerdo firmado fue con la provincia de La Rioja, provincia natal del presidente C. Menem. Antes de noviembre de 1992 trece de las provincias argentinas firmaron sus convenios, y once lo hicieron en el año siguiente. La provincia de Buenos Aires fue la última en firmar, probablemente debido a la envergadura de la transferencia (el 33% del total de las escuelas transferidas en 1992 pertenecían a esta provincia) (Falletti, 2000).

Reforma del Estado, la descentralización de los servicios educativos fue considerada una de las estrategias fundamentales destinada a aliviar las cargas fiscales del Estado nacional. En este escenario, la gestión y el financiamiento directo de la educación fueron cuestiones fácilmente delegables, mientras que las áreas vinculadas al control y regulación de la educación fueron cuestiones “sensibles” a la descentralización, quedando las mismas en el nivel central (Mons, 2005).

La transferencia de 1992 constituyó una pesada carga para casi todas las provincias argentinas. El problema del pago de los salarios a los profesores fue sin duda uno de los mayores inconvenientes. Sobre todo, porque muchas provincias pagaban sueldos más altos a los profesores que estaban bajo su jurisdicción, en relación a lo que el gobierno central había estado pagando a los suyos. Para establecer una equidad salarial debieron asumir una carga financiera adicional, pues se vieron obligadas a elevar los sueldos de los docentes del gobierno central que heredaron. Por otra parte, si bien la transferencia constituyó una ruptura con la tradicional manera de gobernar la educación argentina, no parece haber comprometido la cooperación entre los actores del sistema, sino más bien supuso una redefinición de las funciones y del poder regulatorio tradicional del Estado central. Se produjo así, un movimiento tendiente a la centralización que no favoreció ni promovió el ámbito de la participación, de las responsabilidades y de la autonomía en el nivel de la práctica local (Sénen González, 2001; Feldfeber e Ivanier, 2003). En suma, aunque los procesos de descentralización se distinguen por una serie de tensiones entre los niveles “locales” (provincias) y “globales” (Estado nacional), en Argentina las políticas de transferencia de los servicios educativos fueron complementadas con procesos predominantes de centralización. En el país, y dentro de la temática de la descentralización, estos últimos han sido los procesos más estudiados, siendo escasas las investigaciones que dieron cuenta y precisaron la situación de los actores locales.⁶⁶ La mayoría de los trabajos centraron su atención en el comportamiento y en las estrategias desarrolladas por el nivel central de gobierno, sin indagar demasiado acerca de la actuación de los actores regionales y locales.

⁶⁶ Una de las pocas investigaciones corresponde al estudio de Rivas y Velea (2004).

1. 2. La Ley Federal de Educación

El diagnóstico negativo de la educación argentina resaltaba la necesidad del cambio. El sistema de enseñanza estaba inmerso en un proceso de desconfiguración, y necesitaba un nuevo marco legal que de inicio al proceso unificador del sistema y mejore su calidad. La transferencia de las escuelas lejos de resultar un proceso fragmentado, sería el punto de partida para que el Estado nacional, sin el peso de la gestión de los centros a su cargo, reconfigure el sistema de enseñanza (Braslavsky, 1996).

En 1993, también durante el primer gobierno de C. Menem y luego de un amplio debate en el Congreso de la Nación, fue aprobada por mayoría la LFE. La misma supuso la modificación más importante del sistema educativo argentino desde su fundación en 1884 con la Ley de Educación Común.⁶⁷ En esta nueva legislación quedaron fijados los lineamientos de la política educativa del Estado hasta la sanción de la nueva ley nacional de educación, a fines del año 2006. A continuación, se señalan los cambios más importantes que introdujo.

La nueva estructura del sistema educativo y la extensión de la obligatoriedad escolar

Una de las modificaciones más visibles fue la transformación de la estructura académica. Con la LFE se reemplazó el tradicional esquema institucional de la escuela primaria de siete años y la secundaria de cinco, por un ciclo de Educación Inicial de dos años (cuatro y cinco años de edad), otro de Educación General Básica (EGB) de nueve años, y el nivel Polimodal de tres años. En este nuevo esquema, la Educación General Básica pasó a ser obligatoria y a contar con una duración de dos años más. A su vez, fue entendida como una unidad pedagógica integral organizada en tres ciclos de tres años cada uno, que debía iniciarse a la edad de seis años. El nivel Polimodal, con una duración de tres años, sería impartido después de la EGB en instituciones escolares específicas. En términos generales, proporcionaría dos tipos de formación: una general (que asegure la adquisición de un núcleo de competencias básicas) y una diferenciada (articulada con las necesidades provinciales e institucionales). Estos dos tipos de enseñanza llevarían a la configuración de las cinco modalidades siguientes: Ciencias

⁶⁷ Esta ley, sancionada en 1884, consagró los clásicos principios de obligatoriedad, gratuidad y laicidad. En el contexto de esta ley se llevó a cabo la expansión cuantitativa de la educación primaria.

Naturales; Economía y Gestión de las Organizaciones; Humanidades y Ciencias Sociales; Producción de Bienes y Servicios; Comunicación, Artes y Diseño. En paralelo con el Polimodal, la LFE permitía a las escuelas ofrecer un trayecto técnico-profesional que habilitaba para tareas específicas y que podía llegar hasta un año más de estudios para obtener el título de técnico. Finalmente, el sistema definido por la nueva ley comprendía un grupo de regímenes especiales cuya finalidad era atender las necesidades no satisfechas por la estructura básica, y que requerían de ciertas condiciones diferenciadas en función de las particularidades o necesidades del estudiante o del medio.

Aunque la justificación del cambio de estructura fue poco clara y convincente, se presentó como la oportunidad para modernizar la estructura rígida y homogénea que distinguía a la educación argentina, sobre todo, a la enseñanza secundaria (Braslavsky, 2000 y 1995). En la actualidad, dicho cambio es considerado por la mayoría de las investigaciones uno de los principales inconvenientes de la reforma (Galarza, 2000; Gluz, 2000 y 2000a; Serra y Grustchesky, 2001; Ministerio de Educación, 2000 y 2000a; Balduzzi, 2002). Desde el propio Ministerio de Educación, en un documento del año 2004, se señala que la implementación de la nueva estructura condujo a la coexistencia de situaciones muy disímiles, especialmente, en lo que refiere a la localización del tercer ciclo de la EGB (Ministerio de Educación, 2004a). Además, el mapa escolar del año 2004 muestra que sólo dieciséis jurisdicciones provinciales habían completado, o estaban en proceso de hacerlo, la implementación masiva de la nueva estructura. En suma, dicho informe subraya que el cambio de estructura dio lugar a una amplia diversidad de formas de aplicación, ritmos y tipos institucionales en los cuales entraron en juego la articulación de definiciones políticas, las tradiciones educativas de cada región y la disponibilidad de recursos físicos, materiales y técnicos.

Paralelamente al cambio de estructura, la obligatoriedad escolar fue extendida. Pasaron a ser obligatorios el segundo año del nivel Inicial (que corresponde a la edad de cinco años) y el octavo y noveno año de la EGB. Dicha expansión y las intervenciones desplegadas para hacerla efectiva, produjeron una mejora significativa de la cobertura. Los datos muestran que durante el período que va del año 1990 al 2000, tuvo lugar un proceso sostenido de ampliación de la matrícula escolar en todos los niveles, pero

particularmente en los primeros años de la ex-escuela secundaria. Esta cuestión será retomada en el capítulo cuatro.

Los nuevos Contenidos Básicos Comunes de la enseñanza

La LFE supuso también la redefinición del saber escolar, que se concretó a través de los nuevos Contenidos Básicos Comunes (CBC) para todos los niveles de la enseñanza y de la formación docente.⁶⁸ Estos nuevos contenidos fueron aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación y definidos a nivel nacional. Luego, cada jurisdicción debía asumir la responsabilidad de elaborar sus propios diseños curriculares, los cuales podrían ser adaptados a las situaciones particulares de cada uno de los centros.⁶⁹ La política curricular desplegada durante los años 1990 definió así, tres niveles de especificación curricular: el nacional, el jurisdiccional y el institucional.

En su conjunto, los nuevos CBC establecieron el universo de saberes considerados legítimos para su enseñanza en las escuelas de todo el país. Su construcción fue planteada como una instancia más de modernización del sistema educativo que permitiría a las jurisdicciones provinciales contar con una base curricular común para el posterior desarrollo de sus diseños curriculares.

Aprobados los CBC para cada nivel y modalidad, el Ministerio de Educación de la Nación organizó un proceso concertado de elaboración de diseños curriculares con los equipos técnicos provinciales.⁷⁰ Esta modalidad de trabajo, que predominó entre los años 1995 y 1999, adquirió cierta importancia como resultado de la ausencia, en la mayoría de las administraciones provinciales, de áreas curriculares y de sus respectivos

⁶⁸ En 1994 se acordaron en el Consejo Federal de Educación los CBC para la educación general básica y en 1995 para la educación inicial. Los CBC para la educación polimodal fueron acordados en 1997 y en 1998 para la formación docente. Los acuerdos de aprobación de los CBC fueron refrendados por el Ministerio de Educación por medio de diferentes resoluciones para otorgar validez nacional a los títulos.

⁶⁹ Para mayor información acerca de la reforma curricular véase el trabajo de I. Dussel (2001), quien analiza los cambios curriculares de los años 1990 tanto a nivel nacional como provincial.

⁷⁰ Desde el Ministerio de Educación de la Nación se colaboró en la constitución de equipos técnicos provinciales capaces de asumir las tareas que requería poner en marcha la definición de los diseños curriculares para los diferentes ciclos y niveles de los sistemas educativos provinciales. En este proceso las provincias debían seleccionar, contextualizar y secuenciar los CBC, así como la definición de la metodología de enseñanza y de los criterios de promoción y acreditación. Para tal fin se constituyeron Seminarios Cooperativos para la Transformación Curricular, que aparecieron como instancias de articulación entre los lineamientos producidos por el nivel nacional y las producciones de las comisiones curriculares de cada provincia.

equipos técnicos en el momento en que se aplicó la reforma. Así, con el propósito de superar dichos obstáculos, desde el Estado central se elaboraron los Diseños Curriculares Compatibles, utilizados, sobre todo, por aquellas provincias que carecían de la capacidad técnica para elaborar sus diseños. En la LFE quedaba estipulado también que una vez que las provincias desarrollen sus correspondientes diseños curriculares, los centros escolares deberían definir, en base a éstos, sus respectivos proyectos curriculares (el llamado Proyecto Educativo Institucional).

Por otra parte, fueron concertados federalmente las Estructuras Curriculares Básicas, que suponían disposiciones respecto de las cargas horarias, cantidad y tipo de asignaturas y criterios de distribución horaria. Estas estructuras constituyen un dispositivo de intermediación entre los CBC y los lineamientos o diseños curriculares de las provincias.

Para la escuela secundaria los nuevos contenidos reflejaban un conjunto de tendencias, que fueron compartidas por otras reformas realizadas en países como Brasil, Chile y Uruguay (Braslavsky, 2000). Entre éstas, buscaban reorientar la formación hacia las competencias de los estudiantes, en lugar de la clásica transmisión de información y enseñanza de conceptos de rápida caducidad. Por ejemplo, a partir de los nuevos CBC el área de lengua pasa a distinguirse por el abordaje comunicativo, y la de matemáticas por la temprana introducción de elementos de probabilidad y estadística, y de su uso para el diseño de modelos interpretativos. Se puso énfasis también en la enseñanza de procedimientos para recoger, sistematizar e interpretar información, al tiempo que se introduce el área de tecnología y ciertas temáticas consideradas controversiales como la educación sexual.

Hasta el año 2006, si bien la mayoría de las jurisdicciones argentinas elaboraron los Diseños Curriculares para el Nivel inicial y los dos primeros ciclos de la EGB, las producciones correspondientes al tercer ciclo de la EGB y a la educación Polimodal se encontraban en distinto grado de desarrollo y validación.

La evaluación de la calidad educativa

La evaluación de los resultados escolares fue otro de los temas regulado por la LFE. A partir de entonces, quedó institucionalizado el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación de la Nación (Tulic, 1996; Narodowsky, Nores y Andrada, 2002). Paralelamente, se creó el Sistema Nacional de Información Educativa, que comenzó relevar anualmente datos relativos a las escuelas, los profesores y los alumnos del país (Ministerio de Educación, 1995).

El propósito del sistema nacional de evaluación es brindar información periódica sobre qué y cuánto aprenden los alumnos durante su permanencia en el sistema escolar, así como identificar y examinar el comportamiento de aquellos factores asociados al rendimiento escolar. Para tal fin, se aplican los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), que recolectan información por medio de dos instrumentos. En primer lugar, a través de pruebas de conocimiento con ítems cerrados de opción múltiple que examinan el logro escolar en distintas disciplinas y ciclos escolares. En segundo lugar, aplicando cuestionarios a directivos, profesores, alumnos y familias que buscan recolectar información sobre la gestión escolar, los procesos de enseñanza y aprendizaje, el nivel socioeconómico de los estudiantes, sus actitudes y hábitos frente al estudio, etc. La construcción de las pruebas está a cargo del Ministerio de Educación de la Nación, quien consulta los diseños curriculares en cada una de las jurisdicciones regionales del país, igual que la producción editorial de mayor circulación destinada a los profesores y alumnos.

Desde su puesta en marcha, los resultados de los ONE han sido poco satisfactorios para el país. El bajo nivel de aprendizaje puesto al descubierto por el estudio PISA, ya venía siendo confirmado a nivel nacional por los datos de estas evaluaciones. En la siguiente tabla aparecen los resultados correspondientes al año 2007 para cada una de las jurisdicciones del país. En dicha ocasión se evaluaron a estudiantes del nivel primario y secundario en las áreas de Lengua y Matemáticas, haciéndolo también en Ciencias Naturales y Ciencias Sociales en la enseñanza primaria. Específicamente, se examinaron alumnos de tercer y sexto año de la escuela primaria, y de segundo o tercer año del secundario. También se evaluaron estudiantes que están finalizando dicho nivel. Los

resultados que se muestran corresponden a la enseñanza secundaria y al área de Matemáticas.

Tabla N° 1. Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en Matemáticas de segundo año (1)/tercer año (2) de Nivel Secundario por provincia, Año 2007.

<i>Provincia</i>	<i>Niveles de desempeño en %</i>		
	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>
Total país	65	24,7	10,3
Ciudad de Buenos Aires	51,6	31,7	16,6
Buenos Aires	65,3	24,2	10,5
Córdoba	54,8	31,8	13,5
Entre Ríos	62,2	28,2	9,6
Santa Fe	57,4	25,5	17
Corrientes	78,1	17,1	4,8
Chaco	78,9	17,5	3,6
Formosa	75,9	20,8	3,3
Misiones	74,1	20,6	5,3
Catamarca	80,2	15,8	4
Jujuy	71,8	21,9	6,3
Salta	68,5	22,6	8,9
Santiago del Estero	78,1	17,1	4,8
Tucumán	73,5	20	6,5
La Rioja	84	13,1	2,9
Mendoza	59,3	31	9,7
San Juan	72	21,8	6,2
San Luis	69,2	24,8	6
Chubut	68,1	23,3	8,6
La Pampa	50,5	32,1	17,4
Neuquén	65	28,8	6,2
Río Negro	56,4	26,8	16,8
Santa Cruz	62,4	28,6	9
Tierra del Fuego	64,8	28,1	7,1

Nota: (1) planes con séptimo año aprobado como requisito de ingreso; (2) planes con sexto año aprobado como requisito de ingreso.

Fuente: Ministerio de Educación, 2009.

Los resultados de la tabla anterior están expresados en porcentajes de alumnos por nivel de desempeño; cada nivel abarca un conjunto de ítems que involucran ciertas capacidades contempladas en la prueba. Más de la mitad de los estudiantes argentinos, el 65%, se situó en el nivel bajo de desempeño que indica que sólo pudieron responder satisfactoriamente las preguntas más fáciles de la prueba. La situación fue crítica en provincias como La Rioja, Catamarca, Chaco y Corrientes, donde alrededor del 80% de los alumnos quedó ubicado en dicho nivel. Según la evaluación, estos estudiantes apenas consiguieron resolver ejercicios y problemas que sólo suponen la utilización de capacidades cognitivas básicas (por ejemplo, identificar o reconocer información). Tal como viene ocurriendo año tras año, fueron muy pocos los estudiantes argentinos que resolvieron los ejercicios del nivel más alto. Lamentablemente, sólo el 10% completó

correctamente las actividades que requieren efectuar comparaciones o establecer equivalencias, así como trabajar de manera más abstracta. Así, alrededor del 90% de los alumnos evaluados no consiguió resolver problemas matemáticos que implican, entre otras cuestiones, estimar porcentajes e identificar la expresión simbólica matemática correspondiente a una situación real. En cuanto al área de Lengua, la situación fue relativamente más favorable. En esta asignatura los porcentajes se distribuyeron de la siguiente manera para todo el país: 29,2% de alumnos en el nivel bajo, 53,7% de estudiantes en el nivel medio y 17,1% en el nivel superior.⁷¹

Igual que ocurre con los resultados de las experiencias internacionales de evaluación del rendimiento escolar, en Argentina las principales críticas dirigidas a la manera de operar del sistema nacional de evaluación de la calidad educativa se relacionan con el escaso aprovechamiento de la información generada por parte de los responsables de la política educativa, como de los “usuarios” del modelo (profesores, directores, supervisores, padres, agencias gubernamentales, etc.). A su vez, queda cuestionada la centralidad del Estado nacional y la escasa participación de los actores provinciales y locales en la puesta en marcha de estas iniciativas nacionales de evaluación (Narodowsky, Nores y Andrada, 2002).

La Red Federal de Formación Docente

Las modificaciones en la estructura organizativa del sistema educativo argentino, los nuevos contenidos de la enseñanza y la creación del sistema nacional de evaluación, estuvieron acompañados por un programa masivo de capacitación y perfeccionamiento de los profesores que fue ejecutado a través de la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC).⁷² Coordinada por el Ministerio de Educación de la Nación, esta red ha tenido por objetivo las tareas de capacitación según los nuevos lineamientos de la reforma. Asimismo, supuso la construcción de un sistema de acreditación para las instituciones de formación docente.

⁷¹ Para mayor información véase el Informe de Resultados del ONE del año 2007 (Ministerio de Educación, 2009).

⁷² Específicamente, los lineamientos de la nueva formación docente quedaron definidos en los documentos A3 y A9 del Consejo Federal de Cultura y Educación.

Desde la RFFDC se han ofrecido distintos tipos de cursos, aunque la mayoría ha estado orientado al desarrollo dos grandes dimensiones: la disciplinar y didáctica y la de gestión institucional (para directores y supervisores). Los cursos existen desde el año 1996 y han abarcado tres grandes campos de formación: a) común a todos los estudios que comprenden cuatro bloques temáticos: sistema educativo, institución escolar, mediación pedagógica y currículo; b) especializados para niveles y regímenes especiales; c) de orientación que comprende la formación centrada en ciclos, áreas y/o disciplinas curriculares. Los datos del Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos, muestran que durante el año 1994 participaron en actividades de capacitación alrededor de 200.000 profesores de nivel primario (más del 70% del total) y más de 130.000 de nivel medio (57% del total).⁷³ Además, un estudio realizado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la UNESCO durante el año 2000, mostró que el 52,4% de los profesores estaba de acuerdo con la red federal de formación docente, mientras que estuvieron en desacuerdo sólo el 35,3% (IIPE/UNESCO, 2000). Sin embargo, otra encuesta realizada en la provincia de Buenos Aires (la jurisdicción con mayor cantidad de profesores del país) en el mismo año y por dicho instituto, mostró que la mayoría de los directores tenía un bajo grado de satisfacción con la “oportunidades de perfeccionamiento” que les ofrecía el sistema (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001; Tenti Fanfani, 2005). En esta línea, un informe del Ministerio de Educación de la Nación del año 1999 reconocía que la calidad de la oferta de capacitación era uno de los desafíos centrales del ministerio.⁷⁴

El propósito de la capacitación fue la “redefinición” del saber incorporado por los profesores con el fin de adecuarlos a los nuevos requerimientos introducidos por los diversos programas de la reforma educativa. Investigaciones posteriores mostraron que esta “deslegitimación” de los conocimientos de los profesores, se tradujo en cierta sensación de inseguridad y malestar en amplias capas del cuerpo profesoral (IIPE/UNESCO, 2000; Tenti Fanfani, 2005). Además, el desfase entre la formación que tenían y los nuevos requerimientos que suponía la reforma educativa, explica tanto la sensación de inseguridad y malestar como la predisposición a incorporarse e integrar las actividades de capacitación ofrecidas por la red (Serra, 2001, Feldfeber, 2007). De este

⁷³ Véase al respecto el informe del Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos del año 1994 publicado por el Ministerio de Educación (1996a).

⁷⁴ En cuanto a la capacitación en servicio, en 1995 se dictaron 4.601 cursos y para 1996 se firmaron convenios para la realización de un total de 10.660 cursos (Ministerio de Educación, 1999).

modo, la amplia participación en los cursos de capacitación se interpretó tanto como una necesidad de perfeccionamiento profesional requerida por la reforma, como una estrategia de supervivencia en el sistema motivada por el miedo a perder el puesto de trabajo por efecto de una descalificación.

Las políticas educativas compensatorias

En el marco de la reforma educativa, el Ministerio de Educación de la Nación asumió la responsabilidad de formular e implementar políticas destinadas a compensar diferencias socioeconómicas que se registraban tanto entre las distintas regiones del país como al interior de las mismas. Estas políticas fueron englobadas en el Plan Social Educativo. El propósito del plan fue asistir a las escuelas del país con recursos materiales (libros de texto, manuales escolares, diccionarios, cuadernos, equipamiento de bibliotecas escolares, ordenadores e impresoras y bibliotecas didácticas para maestros por escuela) que supusieron una fuerte inversión de fondos que mejoraron, en algunas ocasiones, las condiciones básicas de infraestructura (Gluz, 2001). Asimismo, supuso un programa nacional de becas para los alumnos del tercer ciclo de la EGB y del Polimodal que implicó una fuerte inversión económica, y que estuvo orientado a fortalecer las capacidades de las familias para asegurar la escolarización de los adolescentes (Cosse, 2005; Ministerio de Educación, 1999).⁷⁵

En tanto política de intervención social, las principales críticas dirigidas al Plan Social Educativo señalaron que el mismo supuso la constitución de sujetos tutelados o asistidos, en desmedro de los sujetos de derecho. Las intervenciones compensatorias implicaron un direccionamiento del gasto público hacia una población objetivo, identificada más que por su derecho por su carencia (Duschatsky, 1999; Duschatsky y Redondo, 2000). Asimismo, se sostuvo que dicho plan funcionó como un dispositivo de contención dentro de un contexto social donde el desempleo y la pobreza estaban en franca expansión.

⁷⁵ El programa cubrió 11.820 escuelas y atendió 3.513.860 alumnos de nivel inicial, primario y secundario, sobre un total de 8.703.460 alumnos de todo el país. El programa de becas supuso una inversión de 123 millones de pesos y benefició a casi 260.000 alumnos (Ministerio de Educación, 1999). Para un análisis del impacto y de las dificultades en la implementación del Plan Nacional de Becas Estudiantiles véase el trabajo de Cosse (2005).

La LFE planteó también el aumento de los recursos financieros para el sector. En 1994 se firmó el Pacto Federal Educativo, cumpliendo con el artículo N° 63 de la LFE, que comprometía una inversión total de 3 mil millones de pesos para infraestructura, equipamiento y capacitación de los profesores, como base para la aplicación de los postulados de la LFE en las provincias.⁷⁶

En términos generales, durante los años de la reforma el gasto educativo aumentó, y una parte importante de los recursos fueron destinados a aquellos aspectos vinculados a la transformación educativa. Especialmente, al desarrollo de los nuevos contenidos curriculares, al financiamiento de las experiencias de capacitación y formación de los profesores, y al diseño y puesta en marcha de la nueva estructura organizativa del sistema. Se orientaron también al financiamiento de las experiencias de evaluación y a la asistencia técnica. Así, durante el año 1999 el gasto en educación alcanzó el 4,5% del PIB, y el gasto público destinado al sector aumentó durante el período de la transformación educativa alrededor del 29%.⁷⁷ A pesar de este incremento se estuvo lejos de cumplir con la legislación (LFE), que suponía duplicar la inversión en cinco años o aumentarla en un 50% en términos de porcentaje del PIB. Por otra parte, estimaciones posteriores señalaron que el incremento fue mayor en el nivel universitario (41%) que en la educación general básica (38%) (Cosse, 2001). En la enseñanza secundaria el no cumplimiento de las metas de crecimiento previstas por la LFE, junto a la ampliación de la cobertura en dicho nivel, supuso una caída en la inversión por alumno (Ministerio de Educación, 1999).⁷⁸

Hay que señalar también que durante estos años los salarios de los profesores disminuyeron. La información disponible para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, uno de los distritos educativos que mayor cantidad de profesores y estudiantes concentra del país, indica que durante los años de la reforma los salarios para la educación básica mantuvieron un nivel similar al que regía a mediados de los años

⁷⁶ Entre las cuestiones más importantes el Pacto Federal Educativo propuso también la erradicación de las “escuelas rancho” (escuelas rurales con menos de tres maestros que funcionan en edificios y en condiciones precarias), la escolarización universal de la población de 5 a 14 años, la reducción de los índices de repitencia y analfabetismo, y el aumento del rendimiento escolar.

⁷⁷ Estas cuestiones serán retomadas y examinadas en el quinto capítulo de la tesis.

⁷⁸ En efecto, éste era de 1.645 pesos argentinos en 1994 para pasar a 1.409 pesos en 1997.

1980. Si se toma el año 1983 como año base 100, el salario de la ciudad de Buenos Aires experimenta una mejoría hasta el año 1984, para descender durante el resto de la década. Los niveles más bajos se alcanzan en el período de la hiperinflación (1989-1991) (Morduchowicz, 2001). Durante los años de la reforma, la disminución salarial llevó a una fuerte protesta que se expresó, además de en las clásicas medidas de lucha (huelgas y manifestaciones), en la instalación de la denominada “Carpa Blanca” frente al Congreso de la Nación. En la carpa se alojaron 1.500 profesores, y quedó configurada en el símbolo de las luchas reivindicativas de los trabajadores de la educación alcanzando gran repercusión en la opinión pública (CTERA *et al.*, 2005). La protesta finalizó con la incorporación del Fondo de Financiamiento Educativo, cuyo propósito era el pago del denominado “incentivo docente”.⁷⁹ Al respecto, el estudio sobre los docentes argentinos del IIPE de la UNESCO mostró que en el año 2000 el 11,6% de los maestros de primaria y el 4,2% de los profesores de secundaria vivían en hogares situados por debajo de la línea de pobreza (IIPE/UNESCO, 2000; Tenti Fanfani, 2005). Además, subrayó que cuanto más dependía una familia del salario de los docentes, más probabilidades tenía de ser pobre

La transformación educativa no contó entonces con el apoyo de la mayoría de los profesores, quienes vieron la reforma como una desvalorización de sus saberes y como una amenaza a su identidad y seguridades laborales. Los sindicatos de la enseñanza tuvieron una actitud opositora que llevó al constante enfrentamiento con la misma. En las reuniones nacionales, regionales y asambleas locales de la Confederación de los Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), la LFE fue rechazada como símbolo del ajuste neoliberal del sistema educativo (CTERA, *et al.*, 2005).

El rol del Estado nacional, del Consejo Federal de Cultura y Educación y de las provincias

Junto al proceso de transferencia del año 1992, la LFE estableció una división de funciones y responsabilidades entre tres instancias de gobierno del sistema de enseñanza: el Ministerio de Educación de la Nación, el Consejo Federal de Cultura y

⁷⁹ Este fondo supuso la incorporación de 660 millones de pesos argentinos al presupuesto nacional en concepto del Fondo de Financiamiento Educativo para pagar lo que se denominó “incentivo docente”.

Educación y los gobiernos provinciales. La LFE modificó definitivamente la tradicional manera de actuar del sistema, siendo el slogan “Un Ministerio sin escuelas” el que representó el rumbo del cambio. Al no estar más el Estado nacional a cargo directo de la administración de las escuelas, la estructura organizacional del Ministerio de Educación Nacional se vio alterada a través de la implementación de nuevas funciones que quedaron reguladas en la nueva ley. Entre éstas se estableció la función de instituir los contenidos comunes, la evaluación de los resultados, la ejecución de los programas compensatorios y la capacitación de los profesores. A su vez, se le asignó la coordinación de la acción de las administraciones provinciales por medio del Consejo Federal de Cultura y Educación, y el monopolio de la negociación y administración de los créditos externos.

Respecto al Consejo Federal de Cultura y Educación, la LFE sostuvo que por medio del mismo los representantes de todas las jurisdicciones participarían en la definición de las líneas generales de la política educativa. La función deliberativa y legislativa del Consejo, supuso para algunos una traducción del poder que habían adquirido las provincias como limitantes de la hegemonía nacional durante la reforma (Falleti, 2001). Sin embargo, otros vieron al Consejo como una mera instancia formal que expresa el federalismo autoritario preponderante (Nosiglia, 2001). En cuanto al rol de los actores provinciales, en la ley quedó establecido que serían los encargados de la planificación, organización y administración del sistema de enseñanza de su jurisdicción.⁸⁰ Lo mismo sucedería con el financiamiento de los salarios de los profesores y con el sostenimiento del proceso educativo en las escuelas que de ellos dependen. Asimismo, cada provincia podría desarrollar distintos programas y proyectos destinados a complementar la acción nacional en relación al planeamiento, el desarrollo curricular, la evaluación, el relevamiento de información, la capacitación y formación de los docentes y las políticas compensatorias.

⁸⁰ En Argentina los municipios constituyen las unidades locales de administración y en su gran mayoría no han desarrollado servicios educativos. En algunas localidades, sólo han creado establecimientos de educación inicial.

1. 3. Los principales logros y dificultades de la reforma educativa argentina

Aunque el balance de la reforma de los años 1990 escapa al propósito de este capítulo, es posible mencionar algunos de los principales logros y desafíos que supuso. En primer lugar, hay que advertir que son escasas las investigaciones que se detuvieron empíricamente en el estudio de los efectos de la LFE y de la ley de transferencia de los servicios educativos. La mayoría de lo escrito son discusiones con fuertes contenidos ideológicos.

La literatura de orientación neoliberal no reconoce la reforma como propia, y se ha ocupado de criticarla reiterativamente defendiendo sus propuestas alternativas basadas en el financiamiento a la demanda, la desregulación de la actividad privada y de los regímenes laborales de los profesores (FIEL-CEP, 2000). Del otro lado, la literatura más crítica defiende que la transformación educativa fue la operacionalización de las políticas neoliberales en materia económica y social. Por consiguiente, la reforma queda directamente vinculada a la retirada del Estado y a las políticas de privatización implementadas durante los dos gobiernos menemistas (Balduzzi, 2000; Balduzzi y Vázquez, 2001; Tiramonti, 2001; Puiggrós, 2008 y 1997; Feldfeber, 1997; Vior, 1999). A estas dos posturas es posible sumar aquella que destaca el carácter disociado de las políticas económicas y educativas de la época. Quienes defienden esta posición señalan que es difícil afirmar que la reforma de los años 1990 haya sido un componente del programa de gobierno, acoplado y coherente con las orientaciones y decisiones en política económica institucional (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001). Desde esta perspectiva, se sostiene que aunque fue aplicada durante el gobierno de C. Menem, cuando se produjo en el país la apertura económica, las privatizaciones, el achicamiento del Estado, etc., la política educativa fue más bien una política sectorial y relativamente autónoma de lo que sucedía en otras áreas de gobierno, más prioritarias porque influían directamente sobre los intereses de los grandes actores económicos nacionales e internacionales y sobre la vida cotidiana de la gente (*Ídem*).

Más allá de la manera en que se pueda conceptualizar ideológicamente la reforma, los datos muestran que durante los años en que se implementaron las medidas que le dieron forma (1992-1999) uno de los mayores logros fue el aumento de la matrícula escolar. Sin embargo, la expansión cuantitativa del sistema estuvo acompañada por resultados

menos satisfactorios desde el punto de vista de la retención y de la mejora en la calidad de la educación. En el capítulo cuarto, se mostrará cómo durante el período de aplicación de la LFE la matrícula aumentó sostenidamente, especialmente en el nivel inicial, en el tercer ciclo de la EGB y en el Polimodal. No obstante, se verá que resta aún un gran desafío para incluir a los sectores más pobres de la población, especialmente en el nivel inicial y en la enseñanza media (Tenti Fanfani, 2003; Rama, 2001; Braslavsky, 2001; Filmus, 2001). En cuanto a la calidad de la educación, medida a través de los resultados de los estudiantes en las pruebas de rendimiento escolar (nacionales e internacionales), los alumnos del país obtuvieron siempre resultados muy bajos. Esta situación se hizo explícita en el programa PISA, igual que en los estudios regionales del LLECE y en las escasas intervenciones de Argentina en las evaluaciones de la IEA. Se manifestó también, en los resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación.

Junto a la ampliación de la cobertura escolar, la reforma definió las funciones de los principales actores en lo que respecta al gobierno de la educación. Con la descentralización, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asumieron la mayor parte de responsabilidad en el financiamiento y definición de las políticas para la enseñanza básica.⁸¹ No obstante, los pocos estudios sobre la temática señalan que todavía no se ha hallado un esquema satisfactorio en materia de división del trabajo entre el Ministerio de Educación de la Nación y las jurisdicciones regionales (Rivas, 2003). Como resultado de esta indefinición, ni el Estado nacional aparece como un actor protagónico y eficaz, ni las provincias sienten que disponen de la capacidad suficiente para participar efectivamente en la definición de programas educativos nacionales (Tenti Fanfani, 2003). Además, uno de los principales problemas de esta nueva configuración gubernamental es que no todas las provincias cuentan con las mismas capacidades y recursos para asumir con éxito estas nuevas funciones. Como señalan Tedesco y Tenti Fanfani (2001:14):

(...) todo parece indicar que no se ha logrado todavía institucionalizar un modo de trabajo estable que garantice al mismo tiempo el mínimo de unidad y coherencia del sistema con su

⁸¹ Como se adelantó, la Ciudad de Buenos Aires por su importancia y dimensión funciona como una jurisdicción más del sistema nacional de educación y goza de las facultades que son competencia de las administraciones provinciales.

necesaria diversificación en función de las situaciones y necesidades particulares de los territorios que conforman la nación.

Probablemente, el aspecto que más críticas merece de la reforma fue el cambio de estructura organizativa del sistema. Esta modificación supuso graves inconvenientes para la unidad del sistema. El cambio fue justificado en función de modernizar la educación argentina, y de brindar mejores oportunidades de permanecer en la escuela a los alumnos de sectores socialmente desfavorecidos. Efectivamente, la evidencia empírica confirma que la obligatoriedad del Tercer Ciclo de la EGB estuvo asociada a un incremento de la escolaridad de los adolescentes de los sectores socialmente más vulnerables; sin embargo, este efecto positivo desde el punto de vista del acceso estuvo acompañado por una serie de dificultades de índole administrativa, financiera e institucional. La transformación de los niveles educativos fue instrumentada dejando casi total libertad a las provincias para elegir la localización de los nuevos ciclos y niveles. De hecho, su implementación adquirió diversas modalidades en las provincias argentinas. Así, con excepción de la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Río Negro y de Neuquén, donde siguió vigente la estructura tradicional, en el resto de jurisdicciones se desarrollaron diversos modelos institucionales. En el Tercer Ciclo de la EGB fue donde se presentaron la mayor cantidad de variaciones. En algunos casos, este nivel fue ubicado en la ex-escuela primaria (tal el caso de la provincia de Buenos Aires), en otros en la ex-escuela secundaria (como sucedió en la provincia de Córdoba), en ciclos independientes (como en el caso de la provincia de La Pampa) o en modelos mixtos (como ocurrió en la mayoría de las provincias) (Ministerio de Educación de la Nación, 2003). Además, el grado de implementación del cambio de estructura fue muy dispar. En ciertas ocasiones se hizo gradualmente, mientras en otra de manera masiva y en tiempos muy cortos, ajustados a las necesidades políticas antes que a los tiempos pedagógicos. Finalmente, cabe destacar que tres provincias del país se negaron a aplicar el cambio de estructura, ya sea por motivos políticos (Ciudad de Buenos Aires y Río Negro) o por resistencias sindicales (Neuquén), mientras que otras quedaron a mitad de camino (Chaco) (Rivas, 2004; Rivas y Veleda, 2004). La modificación encontró también obstáculos en lo que concierne a problemas de infraestructura de los centros escolares, como a su diseño institucional, sobre todo en el Tercer Ciclo de la EGB y en el Polimodal. En suma, la principal consecuencia del cambio de estructura, uno de los aspectos más visibles de la reforma educativa, fue que hasta el momento de la sanción de la nueva ley de educación nacional, a fines del año 2006, existía en el país un

esquema institucional del sistema educativo altamente diversificado, incluso al interior de una misma provincia. La justificación de adoptar un modelo u otro no obedeció tanto a razones pedagógicas, como a condiciones institucionales, materiales y financieras (espacios disponibles en las viejas escuelas primarias, localización de los centros escolares, presiones de la población e intereses de las instituciones, etc.) (Ministerio de Educación, 2000 y 2000a). Frente a este escenario, vale la pena preguntarse hasta qué punto era necesario modificar la estructura del sistema para mejorar la equidad y la calidad de la educación argentina.

En la actualidad, son varias las investigaciones que señalan que la transformación educativa condujo a la fragmentación y disgregación del sistema escolar, conduciendo a la profundización de los niveles de inequidad (Tiramonti, 2001; Puiggrós, 2008).⁸² Si bien durante el período 1991-1998 la economía argentina creció sostenidamente, con excepción del año 1995, un informe de la CEPAL (1999) sostiene que la distribución del ingreso empeoró, incluso en los años más expansivos del plan de convertibilidad económica. En la misma línea, un documento del Banco Mundial reconocía que el deterioro de la distribución de los ingresos refleja el hecho que aunque el crecimiento general ha sido positivo y los ingresos *per cápita* promedio han aumentado, las ganancias han ido en gran parte a los más capacitados y educados en la fuerza laboral, y no a los pobres (Banco Mundial, 2000). Además, en términos de pobreza y tomando como referencia al Gran Buenos Aires⁸³, se observa que aunque la misma se reduce durante los tres primeros años de la convertibilidad (pasa del 21,5% en 1991 al 16,8% en 1993), luego crece sostenidamente hasta alcanzar el 27,9% en el año 1998 (Rivas y Veleda, 2004).⁸⁴ Es en dicho escenario donde comienzan a proliferar los estudios sobre

⁸² Puiggrós (2008) sostiene que si bien fue la política neoliberal, desplegada como programa educativo por el gobierno de C. Menem, la que legalizó un sistema educativo estratificado y balcanizado, la etapa en la que la pobreza invadió las escuelas correspondió al gobierno de R. Alfonsín (1983-1989). A partir de entonces, no sólo la calidad del servicio educativo comenzó a diversificarse, sino que también se instaló el problema salarial docente.

⁸³ El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina define al Gran Buenos Aires como el área comprendida por la Ciudad de Buenos Aires y los 24 Partidos (en el sentido administrativo) de la provincia de Buenos Aires que la rodean. En su conjunto el área totaliza 3.833 km² (INDEC, 2003).

⁸⁴ A inicios de la década de 1990, distintos estudios sociológicos planteaban que la estructura social del país había sido afectada por un proceso de empobrecimiento general y por la incorporación de nuevos grupos al universo de la pobreza. La categoría “nuevos pobres” apareció entonces para diferenciar a estos sujetos/grupos de los “pobres estructurales”, que están instalados en esa categoría desde siempre (Minujín, 1992). Por otra parte, aparecieron también los llamados “nuevos ricos”, que supusieron novedosas formas de habitar el entramado social (Svampa, 2001). En esta línea, distintos estudios se han centrado en la crisis sufrida por los sectores medios de la sociedad argentina, que fueron una pieza clave en la construcción del mito igualitario argentino que entró en crisis a partir de la desigualdad generada por

fragmentación urbana y polarización de la estructura social. Estas investigaciones señalan que la reestructuración que ha sufrido la sociedad argentina durante las últimas décadas, ha llevado a la ruptura de la “matriz estado céntrica de la sociedad” y a la crisis del año 2001. Dentro de este contexto, la discusión alrededor de la desigualdad educativa adquiere nuevas dimensiones. Así, mientras la noción de segmentación educativa daba cuenta de la desigualdad en un espacio social integrado o míticamente integrado como lo fue la Argentina de los años 1980 (Braslavsky, 1985), el concepto de fragmentación estaría aludiendo a la ausencia de continuidades y encuentros entre los distintos sectores sociales. Esta noción refiere a la multiplicidad de experiencias escolares que se desarrollan al margen de algún orden o de ciertos núcleos de sentido comunes que tengan capacidad de aglutinar al conjunto (Tiramonti, 2008 y 2004; Ziegler, 2004). Alude a la inexistencia de un campo integrado simbólicamente por el Estado, en el que antiguamente se reconocían diferencias entre grupos de instituciones ubicadas en una escala graduada de mayor o menor calidad.

Desde esta perspectiva, se llega incluso a cuestionar la pertinencia del concepto mismo de institución para pensar a la escuela pública argentina, donde la fragmentación de las condiciones de enseñanza y aprendizaje estarían haciendo cada vez más difícil la construcción de una experiencia educativa común (Kessler, 2002). Como consecuencia de la segregación urbana, de las atribuciones cada vez mayores otorgadas a los actores locales en la gestión de los sistemas de enseñanza, del desarrollo de estrategias de diferenciación y competencia de las escuelas y de las prácticas de elección de centro por parte de las familias de clases medias, estos estudios muestran cómo las instituciones escolares del país tienden a ser cada vez más homogéneas internamente en cuanto a las características socioeconómicas de su público (Veleda, 2009 y 2007; Ziegler, 2007; Tiramonti, 2007, del Cueto, 2007). En este sentido, se considera que la parcelación de la oferta educativa estaría llevando a una diversificación jerárquica de las funciones de la escuela y, por consiguiente, a la ruptura de su capacidad integradora en base a ciertos valores y normas compartidas (Trancart, 2000 en Rivas y Veleda, 2004).

2. La necesidad del cambio y la legislación educativa del período 2002-2006

El inicio de la reforma educativa coincidió con un período de expansión económica, que fue interrumpido en 1998. Desde entonces, el PIB de Argentina comienza a registrar valores negativos y el país atraviesa un período de recesión económica que continuó hasta el año 2003 (véase al respecto el gráfico N° 1 del Anexo). Los problemas económicos repercutieron en los presupuestos educativos de las administraciones jurisdiccionales, justo cuando estaban en plena implementación de la nueva estructura estipulada por la LFE. Aun así, los fondos nacionales tuvieron la fuerza inicial para propiciar la transformación, y apoyar con recursos, construcción de escuelas y equipos técnicos, a aquellas provincias que avanzaban en la dirección planteada a nivel central. Lograron entonces, financiar la etapa de transición entre el viejo sistema y el establecido en la LFE; mientras las provincias fueron las encargadas de sostener la estructura ampliada del sistema en relación al aumento de los profesores.

Frente al deterioro de las condiciones de vida de buena parte de las familias argentinas, el Plan Social Educativo asumió un significado particular. Durante estos años la función “asistencialista” de la escuela tomó fuerza, reemplazando en algunas ocasiones la función pedagógica. La escuela se convirtió en una de las pocas instituciones contenedoras de las dificultades socioeconómicas que afectaban a gran parte de la población. Los problemas de alimentación y salud fueron las cuestiones más atendidas por los centros escolares localizados en los contextos empobrecidos del país. En este sentido, sectores críticos a la reforma señalaron que aunque las tasas de escolarización aumentaron durante el período reformista, lo hicieron en desmedro de la función pedagógica de la escuela y en favor de la asistencialista (Puiggrós, 2008).

En 1999, el cambio de gobierno y la llegada de la Alianza al poder dieron continuidad a la reforma educativa, que ya venía fuertemente condicionada por el rigor creciente de la crisis económica. No obstante, la transformación más importante fue que luego de casi dos años de protesta de los profesores alrededor de la descomposición salarial que marcaba al sector, el gobierno inició su gestión educativa con la puesta en marcha de la Ley de Incentivo Docente.⁸⁵ A pesar de dicha legislación, en materia educativa el

⁸⁵ Entre 1997 y 1999, durante 1.003 días, el mayor sindicato de enseñanza de Argentina, CTERA, instaló la Carpa Blanca en la Plaza del Congreso como una modalidad innovadora y de grandes repercusiones de

gobierno de F. de la Rúa se distinguió por la falta de organicidad. En el corto período que duró su presidencia se sucedieron distintos ministros en la cartera educativa y las políticas educativas nacionales, junto al país, entraron en una etapa de indefinición como antesala de la crisis.⁸⁶ Los años siguientes, estuvieron marcados por la fractura de todos los órdenes institucionales que atravesó el país a partir de los eventos de diciembre de 2001.⁸⁷

La crisis de fines del año 2001 supuso la caída del modelo económico vigente hasta ese momento, que se conjugó con un profundo conflicto social. Durante estos años, aumentó considerablemente la pobreza y la indigencia, que alcanzaron porcentajes antes inimaginables. La tasa de pobreza (sumando el total de aglomerados urbanos) pasó del 32,8% en el 2000 al 57,7% en el 2002; la de indigencia subió del 9,6% en el 2000 al 27,7% en el 2002. Los índices de desempleo aumentaron también considerablemente. Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC), durante el año 1974 la tasa de desempleo del total de aglomerados urbanos era de sólo el 5% de la población activa, esta cifra se mantiene estable durante los siguientes diez años y muestra un leve crecimiento hacia fines de los años 1980, en donde se observan valores del orden del 8%. Los años 1990 marcaron un quiebre respecto a estos valores. De hecho, como consecuencia de las reformas implementadas a nivel de la estructura productiva y de la desregulación del mercado laboral, el desempleo llegó a representar el 18,4% en 1995 y el 21,5% en el año 2002.

Para el panorama educativo la llegada del sucesor de F. De la Rúa, el peronista E. Duhalde (presidente interino que asume en el 2002), marcó una continuidad con la indefinición en materia de política educativa del gobierno anterior. No obstante, los procesos de implementación de la reforma siguieron en la mayor parte de las jurisdicciones, aunque la pauperización acelerada y la polarización social llevaron a que

protesta frente a la situación laboral y salarial de los profesores. Exigía un Fondo de Incentivo para mejorar los salarios docentes y la inversión del sector.

⁸⁶ Durante el breve gobierno de De la Rúa se suceden tres ministros de Educación: J. LLach, H. Juri y A. Delich.

⁸⁷ La Alianza fue una coalición política conformada durante el año 1998 e integrada por el FREPASO (formado, a su vez, por los partidos Frente Grande, Localista Democrático, Socialista Popular, Intransigente y partidos provinciales) y la Unión Cívica Radical. En el año 1999 asumió la presidencia del país su candidato, F. De la Rúa (UCR). Como consecuencia de la peor crisis económica y social de la historia argentina, en Diciembre de 2001 el presidente De la Rúa renunció al gobierno.

el sistema, sobre todo la red de escuelas públicas, continuara concentrándose en atender a los sectores más vulnerables.

Finalmente, la llegada al gobierno del también peronista N. Kirchner, en el año 2003, compuso un escenario renovado a partir de un ministro de educación, D. Filmus, reconocido por el sector educativo.⁸⁸ En los próximos apartados se describen las principales regulaciones puestas en marcha durante estos años.

2. 1. Los desafíos educativos de principios de siglo: la unificación y el financiamiento del sistema de enseñanza argentino

Entre el año 2002 y 2003 se puso en marcha el *Plan Federal de Educación* que pretendía atacar de manera prioritaria las consecuencias educativas de la crisis social. El Plan Federal supuso la continuidad de la reforma dentro de un contexto de emergencia económica y social. En términos generales, y como destaca discursivamente todo programa reformista, estuvo dirigido a mejorar la equidad y calidad de la educación, formulando acciones orientadas a incrementar los niveles de inclusión, retención y permanencia, así como mejorar los aprendizajes de los alumnos, la formación de los profesores, la capacitación continua, la construcción de capacidades en materia de gestión institucional, y la evaluación de la calidad educativa. Se propuso también reducir las desigualdades entre las distintas provincias, especialmente en lo que refería a la inclusión y calidad de la educación.

Así, en el marco del Plan Federal, el Ministerio de Educación de la Nación desarrolló sus acciones alrededor de un conjunto de estrategias políticas. En primer lugar, se continuaron aplicando un conjunto de políticas compensatorias que buscaron superar las inequidades del sistema. Entre estas políticas destacaron los programas de becas escolares y de mejoramiento de la infraestructura escolar. En segundo lugar, se desplegaron un conjunto de iniciativas dirigidas a la formación y capacitación de los profesores, especialmente en las áreas consideradas básicas como son Lengua y Matemática. En tercer lugar, se desarrollaron mecanismos para seguir aplicando la LFE,

⁸⁸ N. Kirchner asumió la presidencia entre los años 2003-2007, sucediendo a E. Duhalde, quien debía completar el mandato inconcluso de F. de la Rúa pero quien también renunció antes de tiempo. N. Kirchner fue sucedido en el 2007 por C. Fernández, su esposa.

de manera de crear un sistema educativo federal e integrado. Finalmente, se ejecutaron políticas destinadas a fortalecer los equipos de las administraciones provinciales con el objetivo de lograr una gestión más eficiente. Entre éstas líneas de acción, la que resultó prioritaria fue el desarrollo de las políticas compensatorias.

Dicho plan reconocía la situación heterogénea del país en lo que respecta al grado de ejecución de la LFE. La disparidad de modos de aplicación de la reforma, especialmente de la nueva estructura, generó un gran desgaste y en muchos casos un caos en el sistema educativo que llevó a ver con recelo todo el período de reformas inaugurado en los años 1990 (Rivas y Veleda, 2004). En la práctica, la transformación educativa quedó a mitad de camino y desigualmente aplicada. En este contexto, se planteaba urgente la integración del sistema. En el año 2003, el Consejo Federal de Cultura y Educación elaboró un documento titulado *Educación en la democracia. Balance y perspectivas*, cuyo propósito fue la evaluación de lo realizado en la esfera educativa durante los últimos veinte años. Entre los logros y avances de la transformación, el documento destaca la reorganización del sistema a través de la definición de los roles de la nación, las provincias y el Consejo Federal; la extensión de la obligatoriedad escolar; los nuevos contenidos básicos de la enseñanza; y el aumento de la inversión en el sector. No obstante, reconoce que la puesta en marcha de la reforma, sobre todo de la LFE, mostró muchos errores. Entre éstos el incumplimiento de las metas presupuestarias y la falta de integración del sistema escolar (Ministerio de Educación, 2004b).

En su conjunto, estos desafíos dieron forma a la gestión del gobierno de N. Kirchner en el área educativa, cuyo logro principal fue la sanción de una nueva ley nacional de educación que buscó dar coherencia y unidad al sistema de enseñanza argentino. Entre las cuestiones más importantes la nueva ley establece una estructura unificada en todo el país, y extiende la obligatoriedad escolar hasta la finalización de la escuela secundaria. A continuación, se señalan brevemente las principales medidas en materia de educación desplegadas durante los últimos años. El análisis llega hasta el año 2006, cuando fueron aplicadas las últimas pruebas del programa PISA en Argentina.

La ley de los 180 días de clase

La imposibilidad de muchas provincias argentinas de pagar el sueldo a los profesores, y las consiguientes huelgas prolongadas, produjeron una disminución de los días de clase en los distintos niveles de la escolaridad básica.⁸⁹ En respuesta a esta situación, en el año 2003 el Poder Ejecutivo nacional y los gobiernos provinciales firmaron un convenio por el cual se comprometían a garantizar 180 días mínimos de escolaridad a los estudiantes de nivel Inicial, de la Educación General Básica y de la educación Polimodal. Este convenio fue refrendado por la Ley N° 25.864, que establece un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días de clases en todos los centros escolares correspondientes a los niveles de escolaridad mencionados. Asimismo, sostiene que si la pérdida de días de clase tuviera su origen en la imposibilidad por parte de las jurisdicciones de afrontar el pago de los salarios de los profesores, éstas podrán solicitar la asistencia financiera al Estado nacional. La ley estipula el envío de fondos a las jurisdicciones en caso que los conflictos salariales afecten el normal dictado de clases. La nueva legislación buscó así, avanzar en el establecimiento y en la unificación de un ciclo lectivo anual mínimo para todos los ámbitos y jurisdicciones del país. Es importante recordar que en las provincias argentinas los conflictos con los profesores por el financiamiento de sus salarios encuentran su inicio durante los años 1990, cuando por ley quedan transferidas todas las escuelas nacionales. A partir de entonces, los profesores pasaron a depender de cada una de sus jurisdicciones y se convirtieron en empleados de sus administraciones públicas. Las provincias debieron afrontar sueldos y gastos que antes corrían por cuenta del Estado nacional. Algunas pudieron hacerlo, mientras que otras tuvieron serias dificultades. Comenzó así, el proceso de fragmentación del mapa salarial docente en función de cada una de las jurisdicciones del país (Rivas y Veleda, 2004).

⁸⁹ En Argentina la adhesión a las huelgas de los profesores es prácticamente total en aquellas escuelas que dependen de la administración estatal, siendo de bajo acatamiento en las privadas. Las situaciones de mayor conflicto se desataron a finales de los años 1990. A modo de ejemplo, en 1998 y en la provincia de Jujuy los estudiantes de las escuelas públicas primarias y secundarias fueron a la escuela sólo 70 días. En una situación similar estuvieron los alumnos de la provincia de Corrientes, donde apenas concurrieron 55 días a la escuela (en este caso, los alumnos correntinos pasaron de curso por decreto del Poder Ejecutivo Provincial). La situación se extendió en los años siguientes. A modo de ejemplo, durante el año 2002 la provincia de San Juan perdió 82 días de clases, Entre Ríos 54, Tucumán 52, Jujuy 44, Chubut 28 y Río Negro 35 (*Clarín*, 1 de Julio de 2003).

Con la nueva ley las provincias, junto a la Ciudad de Buenos Aires, quedaron comprometidas a promover los mecanismos necesarios para dar cumplimiento al mínimo de días de clase. No obstante, no todas cumplieron la ley desde su sanción. Según informan los datos del Consejo Federal de Cultura y Educación (2008) en el año 2004, cuando se sanciona dicha ley, doce fueron las provincias que no alcanzaron el mínimo de días fijados. Durante el año 2005 el número se redujo a sólo cuatro jurisdicciones, y en el 2006 a seis. En el año 2007 las provincias que no cumplieron la ley fueron más de la mitad.⁹⁰ Durante este año la conflictividad salarial adquirió mayores dimensiones debido a una medida del gobierno que dispuso aumentar el salario mínimo de los profesores, pero que sólo afectaba a quienes recién comenzaban la actividad.⁹¹ Por consiguiente, en un escenario de relativa recomposición salarial los conflictos continuaron.⁹²

Aunque las huelgas de los profesores siguen siendo la principal causa de días de clase perdidos, otras variables que juegan un rol central son las condiciones edilicias que se combinan con los problemas climatológicos. Sin embargo, las estadísticas oficiales no dan cuenta de estos conflictos, tal como lo denuncia el principal sindicato docente del país (Secretaría General de CTERA, S. Maldonado, en el periódico *Clarín*, 23 de Agosto de 2008). Además, según un informe realizado por la Red de Periodistas y Editores Especializados en Educación de Latinoamérica, que coordina la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), Argentina, con 180 días de clase, tiene uno de los calendarios más reducidos de la región. Por ejemplo, Costa Rica tiene 205 días de clase programados. En una situación similar está México, Chile y Ecuador que se proponen alcanzar los 190 o 200 días como máximo. Por otra parte, la jornada diaria de clase es de sólo cuatro a cinco horas diarias, frente a las seis a siete horas promedio

⁹⁰ Durante el año 2007, las provincias que más días de clase perdieron fueron Santa Cruz con 45 jornadas de huelga, Neuquén con 39, Salta con 32, Corrientes con 22, y Catamarca, Chaco y Entre Ríos con 16. San Juan también perdió 13 días, ocurriendo algo similar en Tierra del Fuego y La Rioja donde los paros docentes llegaron a los 11 y 10 días, respectivamente (*Clarín*, 23 de Agosto de 2008).

⁹¹ Los sindicatos de la enseñanza sostenían que el aumento sólo beneficiaba al 5% de los profesores, que suelen ser quienes recién comienzan su actividad y no disponen de antigüedad. El propósito de los sindicatos era el aumento del haber básico, sobre el cual se calculan las escalas remunerativas y las bonificaciones.

⁹² Tal como se verá en el capítulo final de la tesis, durante la gestión del Ministro de Educación D. Filmus, bajo el gobierno de N. Kirchner el salario mínimo creció sucesivamente de 710 pesos argentinos a 840 y a 1.040 pesos argentinos en marzo del 2007 (*La Nación*, 14 de Febrero de 2008). Se rompió así con una etapa de doce años de congelamiento salarial.

en países europeos y desarrollados de Asia que, inclusive en niveles superiores de la educación básica, llegan a garantizar hasta nueve horas de jornada.

En suma, aunque por ley quedan garantizados 180 días de clases en todo el territorio nacional argentino, dicha legislación dista de cumplirse en varias jurisdicciones argentinas. La regulación legal del ciclo lectivo no alcanza para garantizar el tiempo mínimo de enseñanza sino va acompañada de las condiciones materiales necesarias para su efectividad. Una ley que aspira regular aquello que ya estaba estipulado, y encima no logra cumplirse, carece en la práctica de finalidad alguna, al tiempo que no conduce a la mejora del sistema educativo para la cual supuestamente se formuló.

La mejora del aprendizaje: la definición de los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios

En el año 2004, un documento del Ministerio de Educación de la Nación señala que si bien la mayoría de las provincias hicieron sus diseños curriculares, las producciones que corresponden al tercer ciclo de la EGB y a la educación Polimodal se encuentran en distinto grado de desarrollo y validación. Frente a estos problemas, adquiere notoriedad un grupo de propuestas orientadas a la recuperación de la centralidad de los aprendizajes.

Entre estas estrategias sobresale aquella destinada a la identificación de un núcleo de aprendizajes prioritarios para todos los niveles de enseñanza básica, así como su consecuente incidencia en la formación de los profesores. Los núcleos de aprendizaje prioritario hacen referencia a qué debe enseñarse, qué deben aprender los alumnos, y de qué manera se crearán las condiciones pedagógicas y materiales para que todos accedan a experiencias educativas que reviertan las desigualdades. El propósito de esta estrategia es hacer frente a las distintas situaciones y experiencias escolares por las cuales transitan los estudiantes del país, y que expresan un panorama de desigualdad educativa (Ministerio de Educación, 2004b). Así, buscando restituir el rol del Estado nacional como garante de condiciones de igualdad educativa para la totalidad del sistema, y asumiendo conjuntamente esta tarea con las jurisdicciones provinciales, se buscó unificar curricularmente el sistema educativo caracterizado como desigual, heterogéneo y fragmentado.

La ley de financiamiento educativo

La LFE no cumplió con el financiamiento educativo pactado. Si bien durante los años de su aplicación el gasto en educación aumentó, no se gastó e invirtió lo que se había pactado por ley. Como consecuencia del incumplimiento, y como resultado de los fuertes conflictos ocasionados por los problemas salariales de los profesores en las provincias argentinas, a fines del año 2005 el gobierno de N. Kirchner promulga una nueva ley dedicada exclusivamente al financiamiento de la educación.

La ley de Financiamiento Educativo, sancionada el 21 de Diciembre de 2005, establece que el Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán aumentar progresivamente la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología entre los años 2006 y 2010, hasta alcanzar en el 2010 una participación del 6% en el PIB. Para lograr el aumento de la inversión provincial entre estos años, la ley establece como garantía una asignación específica de recursos coparticipables a fin de garantizar la equidad en el sistema educativo nacional y asistir a la disponibilidad de los recursos de las jurisdicciones previstos en los presupuestos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, establece la creación del Programa Nacional de Compensación Salarial docente en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación, con el propósito de contribuir a la homogeneización del salario inicial de los profesores, disminuyendo las desigualdades entre las provincias.

La nueva Ley de Educación Nacional y la configuración actual del sistema educativo argentino

Las dificultades que supuso la aplicación de la LFE, junto al incierto panorama económico por el cual transitó el país durante los primeros años del presente siglo, llevaron a un sentimiento generalizado de crisis de la educación argentina. Los siguientes párrafos dan cuenta de tal situación:

La Argentina necesita dejar atrás la frustrante experiencias que se vivió con la llamada ley federal de educación, que fue aprobada por abrumadora mayoría en 1993, pero terminó por acarrearle a la comunidad educativa –y a la sociedad en su conjunto- más problemas que soluciones, en parte por desaciertos del propio textos normativo y en parte por equivocaciones en su aplicación (La Nación, 4-10-2006).

La educación argentina ha sido destrozada por un proceso de reforma y reestructuración que hizo de nuestro sistema escolar la mueca de lo que alguna vez soñó ser. Lo que la arrogancia

menemista se jactó en proclamar como un proceso de “concertación” de la Ley Federal de Educación, no pasó de ser un autoritario mecanismos de legitimación de una reforma que dejó nuestras escuelas más desiguales y excluyentes (P. Gentili en el periódico Página/12, 20-06-2006).

Distintos sectores, sostuvieron que el modelo educativo impuesto durante los años 1990 inició un proceso de desintegración y fragmentación del sistema educativo (Tiramonti, 2001; Puiggrós, 2008). Las reformas políticas provocaron una inexorable devaluación de la escuela pública. Frente a este panorama, el gobierno de N. Kirchner sanciona la Ley de Educación Nacional (Nº 26.206). En términos generales, el surgimiento de la nueva ley obedece a dos grandes cuestiones. En primer lugar, a la necesidad de solucionar los problemas heredados de la aplicación dispar de la LFE. Especialmente, la fragmentación de las estructuras educativas que, entre otras cuestiones, impiden el pasaje de los alumnos y profesores de una jurisdicción a otra, al tiempo que obstaculizan las bases de igualdad de un sistema educativo nacional. La segunda cuestión, está vinculada a la necesidad política y social de sancionar un discurso educativo diferenciador al de la LFE de 1993 claramente asociado al período menemista (Rivas, 2006).

La nueva ley fue aprobada por el Congreso de la Nación el 14 de Diciembre de 2006 y promulgada el 27 de Diciembre del mismo año. El debate fue iniciado por el Poder Ejecutivo Nacional, y presentado como un paso más hacia la renovación del sistema educativo argentino luego de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo.⁹³ Así, a través de la combinación de ambas normas se refuerza la posición de la educación como un derecho social garantizado por el Estado argentino. Asimismo, en un escenario de revalidación del rol del Estado en la esfera social, la nueva legislación pretende dejar en claro la voluntad del Ministerio de Educación de la Nación de retomar funciones centrales y liderar la intervención heterogénea e igualitaria sobre el sistema educativo

⁹³ La ley fue elaborada por el equipo que condujo el entonces Ministro de Educación D. Filmus. A partir del documento base *Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*, el Ministerio de Educación de la Nación inicia el debate previo a la elaboración del proyecto de ley. Este documento anticipa ejes temáticos y principios fundamentales que buscará garantizar la nueva ley de educación desde la propuesta inicial del Poder Ejecutivo Nacional. Entre las cuestiones más relevantes, dicho documento incluye las siguientes propuestas: a) la unificación de la estructura de niveles en todo el país, b) la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, c) la universalización de la educación inicial, d) la creación de evaluaciones bianuales son fines promocionales, e) la creación de un mecanismo curricular periódico, f) la garantía del acceso a una segunda lengua para todos, g) la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, h) el diseño de una nueva carrera docente que permita ascensos y escalafones con nuevas funciones, etc.

(Rivas, 2006). Por supuesto, e igual que la LFE, se presenta como una alternativa para mejorar y establecer las condiciones adecuadas de funcionamiento del sistema.

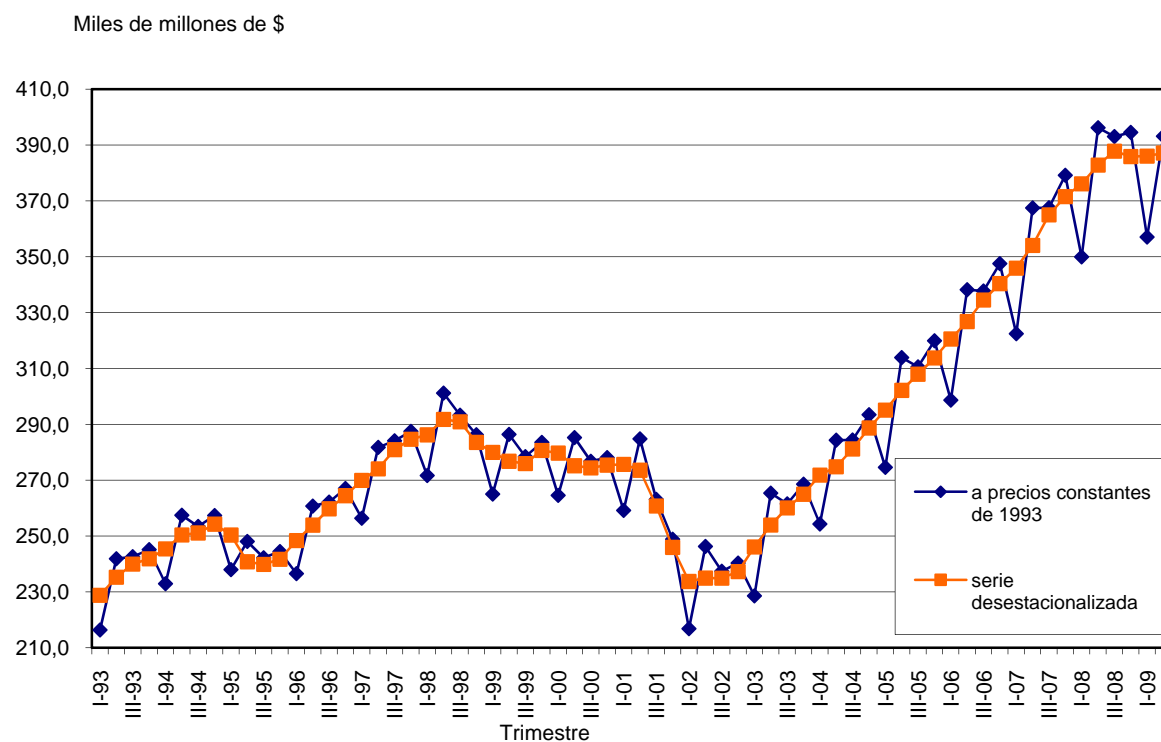
Entre las principales novedades que incluye la nueva ley cabe destacar las siguientes. En primer lugar, restablece la denominación tradicional de las dos etapas principales de la enseñanza: la primaria y la secundaria. Plantea una estructura unificada, dando marcha atrás a la organización implementada por la LFE. El objetivo es dar coherencia al sistema, de manera de organizar y articular los niveles y modalidades de la educación, así como garantizar la validez nacional de los títulos y certificados. La estructura del sistema pasa a comprender cuatro niveles: educación inicial (desde los cinco años), educación primaria (desde los seis años), educación secundaria y educación superior. La educación inicial de cinco años es obligatoria, igual que la primaria y la secundaria. En segundo lugar, la nueva ley extiende la obligatoriedad a todo el ciclo secundario, que deja de tener una duración de diez años para serlo de trece (desde los cinco años hasta la finalización de la escuela secundaria). En tercer lugar, pone el acento en la valorización de la función docente, creando el Instituto de Formación Docente. En cuarto lugar, y en lo que respecta al financiamiento, incrementa la meta pactada por la ley de financiamiento al establecer que la participación del 6% del PIB a partir del año 2010 debería corresponder al presupuesto dedicado exclusivamente a educación. Esto supone que si se suma el presupuesto de Ciencia y Tecnología la participación será superior al 6% del PIB e incrementará todas las metas parciales de la ley (Rivas *et al.*, 2008). Finalmente, la nueva ley establece un viraje hacia las políticas igualitarias. Se sostiene así, que entre los fines y objetivos de la política educativa nacional deben sobresalir aquellos dirigidos a asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales. Se busca garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales, aunque se establece también la posibilidad de desarrollar estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores desfavorecidos de la sociedad.

En síntesis, el propósito del capítulo fue describir el escenario educativo en el cual estaban insertos los estudiantes argentinos cuando se aplicaron las pruebas del programa PISA. Aunque se considera fundamental dejar constancia del nivel normativo que pretende regular el sistema de enseñanza, es preciso destacar la brecha entre las formalidades de las políticas educativas y la realidad vivida dentro de las escuelas.

Además, las expresiones de deseos adoptadas por cada medida de política educativa conviven en Argentina con los pésimos resultados obtenidos por los estudiantes del país en las mediciones internacionales de rendimiento escolar. A partir del próximo capítulo, se comienza a analizar las causas explicativas del bajo nivel de aprendizaje de los alumnos argentinos que, entre otras cuestiones, pone de manifiesto la distancia entre las intenciones políticas y la realidad educativa diaria.

Anexo

Gráfico N°1. Evolución del PIB en miles de millones de pesos de 1993



Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

Capítulo 4

La cobertura del sistema educativo argentino y su relación con el rendimiento escolar en PISA

La OCDE señala que de la cantidad de años de escolarización de la población de un país dependerá, en buena medida, el desarrollo de las competencias que PISA evalúa. Por consiguiente, una de los aspectos centrales para comprender desigualdades de rendimiento escolar entre países de distinto nivel económico, guarda relación con los niveles de escolaridad de su población. Si se tiene presente que en Argentina, cuando se aplicaron las pruebas del programa PISA, los alumnos de quince años no asistían de manera obligatoria a la escuela, resulta fundamental examinar la cobertura del sistema de enseñanza del país en perspectiva internacional.

Evaluaciones internacionales como PISA, al examinar a estudiantes de quince años, marcan una importante distinción entre los países ricos y aquellos de las regiones menos avanzadas económicamente. Mientras en los primeros a dicha edad los alumnos están finalizando la enseñanza obligatoria, que está expandida y llega a tasas plenas de escolarización, en los países de bajo y mediano ingreso, como Argentina, esta franja de edad suele representar una etapa posterior a la educación obligatoria y, por consiguiente, está menos extendida. Así, aunque en Argentina la enseñanza secundaria estaba en plena expansión, un porcentaje elevado de jóvenes de quince años, alrededor del 25%, no formaba parte del sistema de enseñanza del país. En el año 2007, como resultado de la sanción de la nueva ley nacional de educación, la escolarización obligatoria se extiende hasta finalizar el nivel secundario. No obstante, la escolarización dista aún de ser universal.

El propósito del capítulo es entonces, poner de manifiesto dos cuestiones. En primer lugar, que existen importantes desigualdades en el acceso escolar que distancian a países como Argentina de los estándares de los estados centrales. Las diferencias se observan especialmente en la enseñanza secundaria, pero también en la finalización del nivel primario. En segundo lugar, que dicha cuestión está lejos de contribuir, tal como se supone, a la explicación del bajo rendimiento de los estudiantes argentinos en

perspectiva internacional. Pese a que en el país las tasas de escolarización indican que algo más del 20% de los jóvenes de quince años está fuera del sistema, dicha situación, paradójicamente, podría estar dando por resultado mejores puntuaciones medias en las pruebas de aprendizaje escolar. Como se verá, es de suponer que quienes no han accedido a la enseñanza secundaria son jóvenes que proceden de sectores desfavorecidos en términos socioculturales, y que han presentado problemas a lo largo de su trayectoria escolar. Por lo tanto, es muy probable que al incorporarse tardíamente al sistema lo hagan con ciertas dificultades. Así, aunque existen importantes desigualdades en el acceso escolar que distancian a Argentina de los estándares de los países centrales, las inferiores tasas de escolaridad del país estarían informando acerca del mayor grado de selectividad con el cual opera el sistema educativo argentino.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En la primer parte, se presentan los principales indicadores de cobertura escolar para Argentina. En la segunda sección, se contrasta la situación del país en perspectiva internacional, ya sea con los sistemas educativos de la región como de algunos países avanzados económicamente, entre ellos España. Finalmente, se aborda la relación entre la desigualdad en el acceso escolar de los países comparados y su incidencia sobre el rendimiento estudiantil.

1. La cobertura del sistema educativo argentino

En Argentina la educación tuvo un desarrollo temprano e importante en relación a los países de su entorno. La tendencia expansiva de la escuela primaria estuvo impulsada por el Estado nacional a partir de La Ley de Educación Común (Nº 1420) del año 1884, que estableció la educación gratuita, obligatoria y laica. Contribuyó también la Ley Láinez (Nº 4784) del año 1905 por la cual, a solicitud de las provincias, el Estado argentino podía crear escuelas primarias en territorios provinciales. Desde entonces, el sistema educativo argentino experimentó una fuerte expansión que se tradujo en la reducción de los índices de analfabetismo, tal como se percibe en la siguiente tabla que distingue por jurisdicciones del país.⁹⁴

⁹⁴ Un dato que refleja la prioridad que el Estado argentino le dio a la formación básica, es que en el año 1930 el país se situaba entre los primeros puestos en el mundo en materia de alfabetización de la población (Tedesco, 1986).

Tabla N° 1. Tasa de analfabetismo de la población de 14 años y más por jurisdicción y año censal

<i>Jurisdicción</i>	<i>Porcentaje de población sobre el total de 14 años y más</i>						
	<i>1869</i>	<i>1895</i>	<i>1914</i>	<i>1947</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>
Total país	77,4	53,5	35,9	13,6	8,5	7,4	6,1
Ciudad de Buenos Aires	48,3	29,8	21,2	5,7	3	2,6	1,5
Buenos Aires	71,5	45	31,6	9,8	5,6	5	4
Catamarca	86,8	75,7	50,6	18,2	11,6	9,5	8,6
Córdoba	82,5	61,4	38,1	13,3	7,9	7	5,6
Corrientes	85	72,9	57,4	31,1	21,5	18,3	15,9
Chaco	-	71	49,1	29,5	21,2	20,9	17,7
Entre Ríos	75,2	55,9	41,3	19,7	12,8	10,6	8,3
Formosa	-	69,1	55,1	24,3	19,5	18,6	13,7
Jujuy	91,2	80	67,2	35,1	24,2	18,1	13,2
La Pampa	-	62,5	37,9	14,6	10	8,6	6,7
La Rioja	90,9	70	49,3	18	11	9,3	6,9
Mendoza	81,3	57,9	41,4	17,3	11,3	9,5	7,8
Misiones	-	76,7	56,8	22,6	16,8	16,4	12,9
Neuquén	-	75,1	62,5	25,3	19	14,8	10,5
Río Negro	-	70,4	51,6	24	16,4	14,5	10,2
Salta	88	77,4	55,7	29,8	19,1	16	12,4
San Juan	82,9	64,1	45,2	19,3	12,1	8,9	7,8
San Luis	88,9	62,9	36,6	17	10,3	8,4	8,2
Santa Cruz	-	43,5	28,2	8,2	5,8	5,8	4,1
Santa Fe	74	44,5	34,7	13,4	8,2	7,2	6,1
Santiago del Estero	93	85,6	66,2	31,1	19,8	16,7	13,9
Tierra del Fuego	-	35,8	25,3	5,9	4,2	3,2	2,4
Tucumán	88,4	74,3	52,3	21,1	13	11,2	9,1

Nota: (*) Para el año 2001 el porcentaje de población analfabeta es sobre el total de población de 10 años y más.

Fuente: Gvirtz y Podestá, 2004.

La obligatoriedad legal planteada en la ley 1420 se extendía hasta los 14 años de edad y se centraba en la obligatoriedad del nivel primario, que incluía un ciclo de siete años de duración. Este hecho explica, desde hace tiempo, las altas tasas de alfabetización del país. Según los datos del último censo nacional realizado en el año 2001, el porcentaje de población de 15 a 24 años que sabe leer y escribir llega al 99%, siendo pequeñas las variaciones entre las distintas jurisdicciones provinciales, tal como informa la tabla N° 2. No obstante, algunas regiones del país presentan niveles significativos de analfabetismo. Por ejemplo, en Chaco, Corrientes y Formosa los valores promedios del país se triplican. Entre la población de distinto sexo no existen diferencias importantes; uno de los procesos más relevantes de las últimas décadas fue la creciente igualdad en el acceso a la escolaridad por parte de las mujeres (Filmus, 2003).

Tabla N° 2. Tasa de alfabetización de la población de 15 a 24 años por sexo y jurisdicción. Año 2001

<i>Provincia</i>	<i>Tasa de Alfabetización</i>		
	Total	Varones	Mujeres
Total país	98,9	98,7	99,1
Ciudad de Buenos Aires	99,7	99,7	99,8
Buenos Aires	99,4	99,3	99,5
Catamarca	98,8	98,5	99,1
Córdoba	99,3	99,1	99,5
Corrientes	97,4	96,7	98,1
Chaco	96,2	95,7	96,7
Chubut	99,2	99,1	99,4
Entre Ríos	98,7	98,4	99
Formosa	97,6	97,5	97,6
Jujuy	99,1	99,1	99,1
La Pampa	99,3	99,1	99,6
La Rioja	98,8	98,5	99,1
Mendoza	98,9	98,7	99,2
Misiones	97	96,6	97,3
Neuquén	99,2	99,1	99,3
Río Negro	99,1	98,9	99,3
Salta	98,4	98,3	98,4
San Juan	98,7	98,4	99,1
San Luis	98,6	98,3	98,9
Santa Cruz	99,6	99,5	99,7
Santa Fe	99,1	98,9	99,3
Santiago del Estero	96,8	96	97,7
Tierra del Fuego	99,8	99,8	99,7
Tucumán	98,2	97,8	98,7

Nota: La tasa de alfabetización es el cociente entre la población que sabe leer y escribir de un determinado grupo de edad, en este caso de 15 a 24 años, y la población total del mismo grupo de edad por cien.

Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Procesamiento sobre datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001.

En el capítulo tres, se dio cuenta de las modificaciones producidas en la estructura del sistema educativo argentino como consecuencia de la nueva Ley Federal de Educación, que vino a reemplazar a la histórica ley 1420. La nueva organización extendió la obligatoriedad escolar en tres años más (dos años de educación básica y uno de preescolar); mientras la tradicional escuela primaria y los dos primeros años de la secundaria fueron reemplazados por tres ciclos de tres años cada uno de Educación General Básica, que pasaron a ser obligatorios. Aunque históricamente en Argentina la obligatoriedad escolar ha sido planteada por ciclos de enseñanza, en términos de edad la LFE establecía la permanencia obligatoria de los alumnos hasta los catorce años, siempre que no se registraran situaciones de sobreedad por repetición o deserción. A partir de los quince años los estudiantes debían iniciar el nivel Polimodal, que

reemplazaba los tres últimos años de la escuela secundaria.⁹⁵ La LFE supuso la necesidad de incorporar nuevos grupos de edad al sistema educativo y, en este sentido, contribuyó en la expansión de la cobertura escolar. Por un lado, comenzó a integrar a los niños de cinco años que se encontraban fuera de las instituciones escolares de nivel inicial. Por otro, a los jóvenes que históricamente abandonaban la educación formal antes de culminar el segundo año de la antigua escuela secundaria, que a partir de la nueva ley adquiriría carácter obligatorio. Los datos de la tabla N° 3 ilustran la extensión de la matrícula escolar durante el período 1996-2001, cuando fue implementada la LFE.

Tabla N° 3. Estudiantes en la educación común por año de relevamiento e incremento porcentual 1996/2001 según nivel de enseñanza/ciclo.

<i>Nivel de enseñanza</i>	<i>Año de relevamiento</i>						<i>Incremento 1996/2001</i>
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Total	8.851.656	9.076.589	9.310.556	9.418.696	9.731.624	9.861.023	11,4
Inicial (5 años)	1.100.808	1.145.919	1.167.943	1.180.733	1.246.597	1.255.690	14,1
EGB1 (6 a 8 años)	2.353.306	2.408.879	2.456.623	2.460.417	2.455.901	2.448.716	4,1
EGB2 (9 a 11 años)	2.078.288	2.123.601	2.153.753	2.148.092	2.212.105	2.250.412	8,3
EGB3 (12 a 14 años)	1.887.903	1.911.509	1.979.925	1.9986.846	2.039.364	2.054.158	8,8
Polimodal (15 a 17 años)	1.075.264	1.130.096	1.168.152	1.251.598	1.337.493	1.387.801	29,1

Nota: El grupo de 18 a 24 años concierne al nivel universitario o terciario.

Fuente: Ministerio de Educación, Relevamientos Anuales de la Red Federal de Información Educativa, Ministerio de Educación (1996-2002).

Tal como muestran los datos de la tabla anterior, en el período analizado la asistencia escolar para los niños de cinco años crece alrededor del 14%, aumentando un 9% la matrícula en el tercer ciclo de la EGB. Tal como era de esperar, el menor incremento se produce en los dos primeros ciclos de la EGB, cuya obligatoriedad había sido anterior a la LFE. El crecimiento más importante, alrededor del 30%, se observa en el nivel Polimodal. El incremento de la cobertura escolar se percibe también, al contrastar los datos de los tres últimos censos nacionales realizados en los años 1980, 1991 y 2001. En

⁹⁵ Tal como quedó señalado en el capítulo tres, la antigua organización que comprendía el nivel primario (6 a 12 años) y el secundario (12 a 17 años) quedó redefinida de la siguiente manera: Educación General Básica de Primer Ciclo (de 6 a 8 años), Educación General Básica de Segundo Ciclo (de 9 a 11 años), Educación General Básica de Tercer Ciclo (de 12 a 14 años) y Nivel Polimodal (de 15 a 17 años). Los tres ciclos de la EGB pasaron a ser obligatorios, igual que el último año de la educación inicial (5 años). En el año 2007, la estructura organizativa del sistema educativo vuelve a modificarse como consecuencia de la Ley Nacional de Educación que estableció nuevamente la escuela primaria y la secundaria.

la tabla N° 4 se exhiben las tasas de escolaridad por grupos de edad, que informan acerca del porcentaje de personas en edad escolar que asisten a algún establecimiento de educación formal, independientemente del nivel de enseñanza que cursen.⁹⁶ Efectivamente, los datos muestran que en el grupo de población de 6 a 11 años las tasas de escolarización superan el 90% desde 1980, observándose una situación similar para el grupo de 12 a 14 años, aunque en este caso el incremento más significativo se produce durante los años 1990. En este último grupo la tasa de escolarización crece alrededor del 10% entre 1980 y 2001. La población de 15 a 17 años es la que experimenta el mayor crecimiento de la matrícula, la tasa de escolarización pasa de casi el 52% en 1980 al 80% en el año 2001. En suma, de la información presentada se desprende que las variaciones en la matrícula escolar durante los años 1991 y 2001 fueron más importantes en los grupos de mayor edad, hecho que se explica por la peor situación de partida de los mismos.⁹⁷ No obstante, cabe recordar que la LFE no implementó la obligatoriedad para el grupo de 15 a 17 años, quedando alrededor del 20% de jóvenes de dicha edad fuera de la enseñanza secundaria.

Tabla N° 4. Tasas de escolarización por grupos de edad

<i>Grupos de edad</i>	<i>Tasas de escolarización</i>		
	1980	1991	2001
6 a 14 años	91,3%	94,2%	97,2%
6 a 11 años	93,9%	97,1	98,2
12 a 14 años	85,4	88,2	95,1
15 a 17 años	51,8	62,6	79,4

Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población 1980, 1991 y 2001.

Son también significativos los datos relativos a la Tasa Neta y Bruta de Escolarización. Ambos indicadores se consideran las medidas más expresivas de la cobertura escolar, ya que miden la proporción de estudiantes que asisten al sistema educativo en relación a la población en edad de participar. La Tasa Bruta de Escolarización (TBE) es el indicador más “crudo” de la cobertura al considerar el total de alumnos matriculados en un nivel determinado independientemente de su edad, en relación a la población en edad de

⁹⁶ En términos operativos es el cociente entre la población que asiste al sistema de enseñanza formal de cada grupo de edad y el total de población de ese grupo de edad, por cien.

⁹⁷ Esta cuestión queda reflejada en la mayoría de los estudios que abordaron la problemática del acceso escolar en Argentina. Entre los más importantes destacan los trabajos de Eichelbaum (1995 y 1995a), Tiramonti (1995), y Riquelme y Herger (2001). No puede dejar de mencionarse el estudio de Fernández, Lemos y Wiñar (1997) donde se analiza la exclusión educativa como fenómeno intraprovincial.

participar.⁹⁸ La Tasa Neta de Escolarización (TNE) es una medida algo más precisa, ya que sólo considera a los alumnos matriculados en un nivel determinado que no sobrepasan la edad correspondiente al nivel que cursan.⁹⁹ A esta tasa se la interpreta como una medida de la eficiencia interna con la que opera el sistema educativo, pues sólo tiene presente los alumnos de edad adecuada para cursar un nivel determinado. La tabla N° 5 distingue ambas tasas de escolaridad por año. En este caso, la información procede de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, que refiere exclusivamente a la población urbana. Como se infiere de los datos, es en el nivel secundario donde se registra el mayor aumento en las tasas de escolaridad.

Tabla N° 5. Tasa Neta y Bruta de Escolaridad en Primaria y Secundaria por año

<i>Año</i>	<i>TNE</i>		<i>TBE</i>	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
1993	93,6	52,8	126	66,6
1998	93,8	76,6	105,6	96,2
1999	94	78,8	105,3	101,2
2000	98,1	81,4	108,5	106,9
2001	92,9	81,4	104,6	103,8
2002	93,8	80,7	106,9	102,4
2003	96,2	85,8	106,1	105,3
2004	91	85,2	103,7	110
2005	92,5	82,1	104,6	97,7

Fuente: INDEC. Dirección nacional de estadísticas Sociales y de Población, procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

1.1. Las desigualdades regionales en las tasas de escolarización

La información presentada hasta aquí hace referencia al promedio del país, lo cual podría enmascarar variaciones regionales y económicas. Dicha situación exige entonces examinar los indicadores de cobertura escolar distinguiendo por jurisdicciones del país, y por grupos socioeconómicos de la población. La información procede tanto del Censo Nacional del año 2001, como de la Encuesta Permanente de Hogares del año 2005.

⁹⁸ Es el cociente entre las personas escolarizadas en un nivel determinado independientemente de su edad y el total de la población en edad de asistir a ese nivel, por cien. Las tasas brutas de escolarización primaria y media pueden asumir valores superiores al 100%.

⁹⁹ Es el cociente entre las personas escolarizadas en un nivel determinado (primario o secundario) con la edad pertinente al nivel y el total de población de ese grupo de edad, por cien. Para el cálculo de este indicador se tuvieron en cuenta las edades que aparecen en la tabla, independientemente de la división en ciclos.

En la tabla N° 6 aparecen las tasas de escolaridad por grupos de edad para cada una de las provinciales del país y para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Los datos muestran que en los grupos inferiores las desigualdades son de menor intensidad. En todas las jurisdicciones los índices de escolaridad son muy altos para la población de 6 a 11 años y de 12 a 14 años; sin embargo, en provincias como Misiones y Santiago del Estero la tasa de exclusión es de alrededor del 13% para el segundo grupo. En la franja de 15 a 17 años se perciben las mayores desigualdades regionales. Aunque en un grupo amplio de jurisdicciones las tasas de escolarización superan el 70%, llegando en la provincia y en la Ciudad de Buenos Aires a más del 80%, en provincias del norte argentino como Santiago del Estero, Tucumán, Misiones y Chaco apenas cubren el 60% de la población de esa edad. Esta situación se percibe también al distinguir la escolarización por edad simple, en este caso a los 15 y 16 años tal como informa la tabla N° 7.

Tabla N° 6. Tasa de escolarización estimada por grupo de edad. Total del país por provincia, año 2001

<i>Provincia</i>	<i>Grupos de edad</i>		
	<i>6 a 11 años</i>	<i>12 a 14 años</i>	<i>15 a 17 años</i>
Total país	98,3	93,6	74,2
Ciudad de Buenos Aires	99	97,3	85,0
Buenos Aires	98,6	96,6	79,4
Catamarca	98,6	95,3	77,2
Córdoba	99	91,9	70,5
Corrientes	97	89,0	66,4
Chaco	96	86,8	61,8
Chubut	99,2	96,6	80,1
Entre Ríos	98,7	92,3	69,8
Formosa	97,5	90,7	67,8
Jujuy	98,7	94,0	78,2
La Pampa	98,9	95,0	74,2
La Rioja	98,2	93,3	73,1
Mendoza	98,8	93,6	71,3
Misiones	94,9	83,7	60,9
Neuquén	99,1	95,1	76,7
Río Negro	99,2	95,4	77,3
Salta	97,9	93,2	74,4
San Juan	98,2	92,9	72,1
San Luis	98,1	93,3	73,4
Santa Cruz	99,5	98,3	86,9
Santa Fe	98,9	95,0	73,5
Santiago del Estero	96,4	83,3	55,1
Tierra del Fuego	99,7	98,8	90,0
Tucumán	97,6	85,6	59,3

Nota: Tasa de escolarización es el cociente entre la población escolarizada en cada grupo de edad independientemente del nivel que cursa y la población total del mismo grupo erario por cien.

Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a procesamiento especiales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Tabla N° 7. Tasa de escolarización estimada según edad simple por jurisdicción. Año 2001

<i>Provincia</i>	<i>Edad</i>	
	<i>15 años</i>	<i>16 años</i>
Total país	86,1	79,3
Ciudad de Buenos Aires	94,6	91,5
Buenos Aires	91,2	84,9
Catamarca	89,2	82
Córdoba	82,8	76,5
Corrientes	78,2	70,7
Chaco	74	65,3
Chubut	91,4	85,1
Entre Ríos	82,5	74,6
Formosa	80,3	71,5
Jujuy	87,7	82,3
La Pampa	87	80,1
La Rioja	85,3	79
Mendoza	84,4	76,2
Misiones	72,1	64,4
Neuquén	87,1	81,3
Río Negro	88,9	81,6
Salta	86,1	78,3
San Juan	85,1	77,3
San Luis	85,5	78,6
Santa Cruz	95,7	91,9
Santa Fe	87,8	79,8
Santiago del Estero	67,6	58,3
Tierra del Fuego	96,7	93,3
Tucumán	71,6	64

Nota: Tasa de escolarización es el cociente entre la población escolarizada en cada grupo de edad independientemente del nivel que cursa y la población total del mismo grupo etario por cien.

Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a procesamiento especiales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Tal como se explicó en el capítulo anterior, la LFE estableció la obligatoriedad del nivel inicial a partir de los cinco años. No obstante, y pese a la elevada tasa de asistencia, alrededor del 20% de los niños de esta edad quedan excluidos del sistema educativo argentino. Una vez más, dicha situación varía entre las jurisdicciones del país. Mientras en Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe la tasa de asistencia supera el 80%, siendo prácticamente plena en la Ciudad de Buenos Aires y en algunas provincias patagónicas como Santa Cruz y Tierra del Fuego, en provincias del norte argentino como Chaco, Misiones y Formosa aproximadamente el 40% de los niños de cinco años no asiste a ningún establecimiento escolar. La siguiente tabla ilustra dicha situación.

Tabla N° 8. Tasa de asistencia a los 5 años de edad. Año 2001

<i>Provincia</i>	<i>5 años</i>
Total país	78,8
Ciudad de Buenos Aires	94,3
Buenos Aires	83,7
Catamarca	69
Córdoba	85,9
Corrientes	70,9
Chaco	61,5
Chubut	77,7
Entre Ríos	77,3
Formosa	65,6
Jujuy	70,7
La Pampa	68,2
La Rioja	80,4
Mendoza	69,9
Misiones	60,7
Neuquén	80,2
Río Negro	80,7
Salta	66,8
San Juan	70,7
San Luis	81,2
Santa Cruz	93,6
Santa Fe	87,1
Santiago del Estero	68,8
Tierra del Fuego	96,5
Tucumán	71,4

Nota: Tasa de asistencia se calcula como el cociente entre la población de 5 años que asiste a un establecimiento educativo y la población total de esa edad, por cien.

Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a procesamientos especiales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Las diferencias regionales se perciben también al comparar las tasas netas de escolarización. En la tabla N° 9 aparecen los porcentajes correspondientes a los niveles educativos de la LFE (EGB 1, EGB 2, EGB 3 y Polimodal) y de la antigua Ley 1420 (Primario y Secundario). Como era de esperar, en el primer y segundo ciclo de la EGB las tasas netas de escolarización son próximas al 100% en todas las regiones, pero no ocurre lo mismo en el tercer ciclo de la EGB donde las diferencias entre las jurisdicciones son importantes. En la provincia y en la Ciudad de Buenos Aires, igual que en Tierra del Fuego, son cercanas al 90%, mientras en Misiones, Santiago del Estero y Corrientes apenas llegan al 60%. Las desigualdades regionales más graves corresponden al nivel Polimodal, donde la tasa de escolarización es de apenas el 54% para todo el país, aunque en la provincia y en la Ciudad de Buenos Aires llega al 70%, y en La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego al 60%. En una situación de clara

desventaja se encuentran Santiago del Estero, Chaco y Formosa, donde la tasa neta para este nivel es de sólo el 40%.

Tabla N° 9. Tasa Neta de Escolarización por nivel de enseñanza correspondiente a los niveles implementados por la LFE. Total del país según provincia. Año 2001.

<i>Provincia</i>	<i>Nivel de enseñanza</i>				
	<i>Después de 1995</i>			<i>Hasta 1994</i>	
	<i>EGB 1 y 2 (6 a 12)</i>	<i>EGB 3 (12 a 14)</i>	<i>Polimodal (15 a 17)</i>	<i>Primario (6 a 12)</i>	<i>Secundario (13 a 17)</i>
Total país	98,1	78,4	53,6	97,9	71,5
Ciudad de Buenos Aires	98,7	89,3	70,2	98,4	84,3
Buenos Aires	98,6	86,5	60,6	98,5	78,8
Catamarca	98,3	74,2	53,2	98,1	70,5
Córdoba	98,2	73,8	52,9	98,0	67,0
Corrientes	96,8	61,5	40,8	96,4	57,2
Chaco	96,6	63,5	38,2	96,1	55,2
Chubut	98,5	79,7	54,7	98,4	75,1
Entre Ríos	98,1	74,0	46,0	97,7	67,1
Formosa	97,6	65,6	39,9	97,3	60,1
Jujuy	98,4	76,7	50,7	98,2	72,1
La Pampa	98,5	82,9	57,8	98,4	73,7
La Rioja	97,9	72,8	47,0	97,6	67,9
Mendoza	98,5	79,7	48,3	98,2	70,8
Misiones	94,4	56,4	35,4	93,8	52,9
Neuquén	98,9	75,4	45,7	98,8	69,7
Río Negro	98,6	72,6	45,4	98,6	68,3
Salta	97,6	73,7	50,5	97,2	69,0
San Juan	97,3	74,2	51,3	97,1	67,7
San Luis	97,3	70,5	48,0	97,3	65,9
Santa Cruz	99,2	78,2	57,1	99,2	75,8
Santa Fe	98,7	81,0	54,5	98,4	72,7
Santiago del Estero	96,8	58,7	35,8	96,3	50,4
Tierra del Fuego	98,9	87,2	66,9	99,1	84,3
Tucumán	97,7	72,4	43,9	97,2	59,4

Notas: Los niveles de enseñanza son los vigentes en algunas provincias desde 1994, año en que gradualmente se comenzó a implementar la Ley Federal de Educación. Para el cálculo de este indicador se tuvieron en cuenta las edades que aparecen en la tabla independientemente de la división en ciclos.

Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a procesamiento especiales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

En cuanto a las desigualdades de acceso escolar según condición socioeconómica de la población, los datos de la tabla N° 10 procedentes de la Encuesta Permanente de Hogares, reflejan las diferencias entre los grupos situados en el primer y último quintil de la estructura social. De los datos se infiere que las desigualdades en el sector de población de 6 a 11 años y de 12 a 14 años son bastante tenues. Este hecho se explica por la universalización de la escolarización primaria, independientemente de la

condición socioeconómica de las familias. No sucede lo mismo para el grupo de 15 a 17 años, donde existen importantes diferencias de acceso entre la población del primer y quinto quintil. Para este grupo, las probabilidades de asistir a una institución educativa son de algo más de ocho sobre diez para la población del primer quintil. Una situación similar se observa entre los niños de 5 años.

Tabla N° 10. Tasa de asistencia de la población de 5 a 17 años por grupos de edad y quintil de ingreso per cápita familiar. Total de aglomerados urbanos, segundo semestre 2005

<i>Quintil de ingreso per cápita familiar</i>	<i>Tasa de asistencia por grupo de edad</i>			
	<i>5 años</i>	<i>6 a 11 años</i>	<i>12 a 14 años</i>	<i>15 a 17 años</i>
Total	89,1	99	97,7	85,7
Primer Quintil	84,4	98,8	96,5	77,5
Segundo Quintil	87,7	98,4	97,5	86
Tercer Quintil	93,4	99,6	98,4	89,9
Cuarto Quintil	97	99,3	99,2	91,1
Quinto Quintil	96	99,5	99,5	96,4

Nota: Cada quintil agrupa el 20% de la población, se ordenan de menor (quintil 1) a mayor quintil (quintil 5). Ingreso per cápita familiar es el promedio de ingresos por persona del hogar.

Fuente: INDEC, Dirección nacional de estadísticas Sociales y de Población, procesamiento especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Las desigualdades de acceso por condición socioeconómica se perciben también al distinguir por situación de pobreza de la población, tal como reflejan los datos de la tabla N° 11.¹⁰⁰ Una vez más, es en el grupo de 15 a 17 años donde persisten las mayores diferencias. Dentro de este grupo dos de cada diez estudiantes procedentes de familias consideradas pobres quedan fuera de la enseñanza formal.

Tabla N° 11. Tasa de asistencia por condición de pobreza y grupo de edad. Total de aglomerados urbanos, segundo semestre 2005

<i>Grupo de edad</i>	<i>Tasa de asistencia</i>	
	<i>Población pobre</i>	<i>Población no pobre</i>
6 a 11 años	98,9	99,1
12 a 14 años	96,7	98,6
15 a 17 años	79,5	91

Nota: Se considera pobres las personas que a partir de los ingresos de los hogares, no tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.).

Fuente: INDEC, Dirección nacional de estadísticas Sociales y de Población, procesamiento especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

¹⁰⁰ La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC considera pobres a las personas que a partir de los ingresos de los hogares no tienen capacidad de satisfacer, por medio de la compra de bienes y servicios, un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.). Este conjunto de necesidades básica se denomina Canasta Básica Total (CBT).

1. 2. Algunos indicadores de eficiencia del sistema educativo argentino

A continuación, se destacan algunos indicadores de progreso escolar que entorpecen las tasas de escolarización del país en la enseñanza primaria y secundaria. Para tal propósito se tiene en cuenta los niveles de enseñanza de la LFE, y se recurre a los datos de repetición y abandono o desgranamiento escolar. En ambos casos, la información se presenta para el conjunto del país y desagregada por provincias.

En primer lugar, se muestra la proporción de estudiantes argentinos que abandonan la educación durante los dos primeros ciclos de la EGB. Como pone de relieve la tabla N° 12 el porcentaje no llega al 2% en todo el país, aunque en provincias como Corrientes, Formosa, Chaco, Misiones y Santiago del Estero es el doble. En el tercer ciclo de la EGB, la proporción de alumnos que abandona la enseñanza es más elevada, llegando al 8,5% para todo el país. Teniendo presente que los tres años que componen este nivel son obligatorios, la situación es grave en Santiago del Estero (15,9%), Jujuy (13,4%), Río Negro (12,9%) y Misiones (12,4%). El abandono escolar es aún más importante en el Polimodal, donde dos de cada diez estudiantes argentinos dejan de asistir a este nivel. La situación es muy desfavorable en Buenos Aires (24,2%), Jujuy (21,6%) y Chaco (20,8%). La Ciudad de Buenos Aires, las provincias patagónicas (Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Tierra del Fuego) y Tucumán presentan indicadores inferiores al total del país en los tres niveles de enseñanza.

Tabla N° 12. Tasa de abandono interanual por nivel de educación por provincia y total país. Año 2004

<i>Provincia</i>	<i>Tasa de abandono interanual</i>		
	<i>EGB 1 y 2</i>	<i>EGB 3</i>	<i>Polimodal</i>
Total país	1,8	8,5	19,8
Ciudad de Buenos Aires	0,5	5	12,6
Buenos Aires	1,1	6,9	24,2
Catamarca	1,9	6,1	15,4
Córdoba	1,1	10,5	16,8
Corrientes	4,4	9,3	19,5
Chaco	4	9,2	20,8
Chubut	0,8	5,7	15,9
Entre Ríos	2,3	11,2	14,2
Formosa	4,6	11,1	14,8
Jujuy	1,6	13,4	21,6
La Pampa	0,9	10,5	17,5
La Rioja	1,5	10	14,9
Mendoza	1,2	11,3	19,1
Misiones	4,2	12,4	16
Neuquén	0,2	9,7	13,4

Río Negro	0,6	12,9	17,4
Salta	2,1	7	16,4
San Juan	3,5	10,6	18,4
San Luis	3,6	9,5	17,2
Santa Cruz	-0,1	9	16,2
Santa Fe	1,9	8,1	20,3
Santiago del Estero	4	15,9	10,3
Tierra del Fuego	-1,3	6	16,3
Tucumán	2	7,8	13,1

Nota: La tasa de abandono interanual es el porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio de un nivel de enseñanza que no se vuelve a matricular el año lectivo siguiente como alumno nuevo, remitente o reinscripto.

Fuente: INDEC, Procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la calidad Educativa. Relevamiento Anual 2005.

En cuanto a la repitencia, los índices disponibles por jurisdicción muestran que en Corrientes, Formosa, Santa Cruz y Santiago del Estero algo más del 10% de los estudiantes repite curso durante los dos primeros ciclos de la EGB; el porcentaje promedio del país es del 6,5%. Es también elevada la tasa de repitencia en el tercer ciclo de la EGB, donde se sitúa alrededor del 15% en Río Negro y Tierra del Fuego. En provincias como Entre Ríos, La Pampa, Neuquén y Córdoba los porcentajes llegan al 10%, siendo similares al promedio del país. En la enseñanza Polimodal la tasa de repitencia es levemente inferior, tal como era de esperar si se tiene presente la mayor selectividad con la cual opera dicho nivel. No obstante, como promedio el 8% de los alumnos argentinos repite curso en este nivel, siendo el porcentaje más elevado en Jujuy, La Pampa y Santa Cruz.

Tabla N° 13. Tasa de repitencia por nivel de educación por provincia y total país. Año 2004

<i>Provincia</i>	<i>Tasa de repitencia</i>		
	<i>EGB 1 y 2</i>	<i>EGB 3</i>	<i>Polimodal</i>
Total país	6,5	10,4	7,6
Ciudad de Buenos Aires	2,4	9,2	6,8
Buenos Aires	5,3	9,8	8,9
Catamarca	6	6,6	4,9
Córdoba	4,1	12,4	8,9
Corrientes	12	7,9	6,7
Chaco	8,5	10,8	6,2
Entre Ríos	9	13,6	6
Formosa	11,1	10,8	6
Jujuy	4,5	10,7	11,9
La Pampa	5,5	13,3	10
La Rioja	7,9	8,5	2
Mendoza	6,4	11,5	7,2
Misiones	9,4	10,9	4,6
Neuquén	6,4	13,6	9,8
Río Negro	6,9	15,2	9,8

Salta	6,7	9,1	5,7
San Juan	8,1	10,1	5,6
San Luis	9,4	10,8	4,3
Santa Cruz	11,5	20,8	10,1
Santa Fe	6,9	8,5	7,3
Santiago del Estero	11,3	8,2	5,3
Tierra del Fuego	3,4	17,6	7,3
Tucumán	6,1	8,9	5,3

Nota: La tasa de repitencia es el porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de un nivel de educación que se matriculan en el mismo grado/año de estudio de ese nivel, en el año siguiente.

Fuente: INDEC, Procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la calidad Educativa. Relevamiento Anual 2005.

2. La cobertura del sistema educativo argentino en el contexto internacional

A continuación, se analiza la situación de Argentina en perspectiva internacional. En primer lugar, en relación a los países de su entorno que integraron las evaluaciones de PISA. En segundo lugar, respecto a un grupo de países de mayor desarrollo económico de la OCDE, entre éstos últimos se privilegia el caso de España. En este apartado los indicadores utilizados proceden de las bases de datos de la OCDE, específicamente del informe anual *Panorama de la Educación* publicado en el año 2005, y de la UNESCO particularmente del informe del año 2007 *Panorama de la Educación para todos*. En ciertas ocasiones corresponden también a informes de años anteriores. Es importante señalar que en algunas ocasiones se observaron discrepancias entre estos datos internacionales y aquellos de las estadísticas oficiales. La opción elegida fue respetar los datos de las estadísticas nacionales. Esta cuestión es válida también para los capítulos siguientes.

Antes de dar paso a la comparación es necesario presentar algunos rasgos que distinguen a los sistemas educativos nacionales, y que podrían estar incidiendo en las mayores o inferiores tasas de escolarización. Al respecto, las particularidades que se consideran relevantes son la edad de inicio y de finalización de la enseñanza obligatoria, igual que la esperanza de educación en cada país. La información correspondiente se ofrece en la tabla N° 14.

Tabla N° 14. Edad de inicio de los diferentes niveles de enseñanza por país

<i>Países</i>	<i>Educación Primaria</i>	<i>Educación secundaria de Primer Ciclo</i>	<i>Educación Secundaria de Segundo Ciclo</i>	<i>Edad de finalización de la educación obligatoria</i>
Alemania	6	10	16	18
Bélgica	6	12	14	18
España	6	12	16	16
Francia	6	11	15	16
Hungría	7	11	15	16
Italia	6	11	14	15
Portugal	6	12	15	14
Reino Unido	5	11	14	16
Suecia	7	13	16	16
Polonia	7	13	15	15
República Checa	6	11	15	15
USA	6	12	15	17
Japón	6	12	15	15
Argentina	6	12	15	14
Brasil	7	11	15	14
Chile	6	12	14	14
México	6	12	15	15
Uruguay				15
Perú	6	12	15	16

Nota: La edad de finalización de la educación obligatoria es aquella en la que termina la escolaridad obligatoria. Por ejemplo, una edad de de finalización de 18 años indica que todos los alumnos menores de esa edad están legalmente obligados a estar escolarizados.

Fuente: OCDE, 2005a.

De los datos presentados se desprende que la edad de inicio en la escuela primaria no varía demasiado entre los países. Por lo general, es a los seis años cuando comienza este nivel, aunque en Reino Unido es a los cinco, y en Hungría y Brasil a los siete. La transición a la escuela secundaria coincide también entre los distintos países, siendo en la mayoría a los doce y trece años, con excepción de Brasil donde es a los once y Alemania donde es a los diez. Si se distingue entre el primer y segundo ciclo de la enseñanza secundaria, en la mayoría de sistemas educativos la transición entre una etapa y otra se produce a los quince y dieciséis años, salvo en Bélgica, Italia y Chile donde es a los catorce. La edad de finalización de la educación obligatoria sí varía entre los estados comparados. Mientras en casi todos los países miembros de la OCDE la edad legal en la que es posible abandonar la educación formal es a los dieciséis años, en los sistemas educativos latinoamericanos es a los catorce, con excepción de México y Uruguay donde es a los quince y en Perú donde llega a los dieciséis. Entre los países de la OCDE existen también algunas variaciones; por ejemplo, en Alemania y Bélgica la educación es obligatoria hasta los dieciocho años, mientras en Portugal sólo hasta los catorce. Cabe recordar que los datos presentados para Argentina corresponden al sistema educativo regulado por la LFE; en la actualidad, y como consecuencia de la

nueva ley de educación del año 2006, la obligatoriedad escolar quedó extendida a toda la enseñanza secundaria. En términos de edad correspondería hasta los diecisiete años, aunque en Argentina históricamente la obligatoriedad se planteó por ciclos de enseñanza.

2. 1. Las tasas de escolaridad entre los países

Igual que en los sistemas educativos de los países centrales, en Argentina y en el resto de estados latinoamericanos las tasas de escolarización tienden a ser elevadas hasta el final de la enseñanza obligatoria, aunque ésta suele terminar uno o dos años antes. Así, mientras en los países más ricos doce es el número medio de años en que más del 90% de la población está escolarizada (aunque es de quince en Bélgica y Francia), en Argentina es de once años, siendo en Uruguay de diez, en Chile de nueve, en Brasil de ocho y en México de siete. Así, aunque en Argentina las tasas de escolaridad son elevadas y superan el 90%, a diferencia de los países desarrollados corresponden al grupo de población de 5 a 14 años. Las principales diferencias entre los países latinoamericanos y aquellos más ricos de la OCDE se perciben entonces, en el grupo de jóvenes de 15 a 19 años, que suele corresponder con el segundo tramo de la enseñanza secundaria. En los países industrializados las tasas de escolaridad para este grupo superan el 80%, llegando incluso al 90% (por ejemplo, en Bélgica y República Checa). En todos los países de América Latina son más bajas, aunque entre éstos hay también diferencias importantes. Mientras en México y Perú aproximadamente la mitad de la población de dicha edad está sin escolarizar, en Argentina, igual que en Chile, Brasil y Uruguay, los estudiantes escolarizados llegan al 70%. La tabla N° 15 exhibe los datos correspondientes.

Tabla N° 15. Tasas de escolaridad por edad, año 2002

<i>Países</i>	<i>N° de años en los que más del 90% de la población está escolarizada</i>	<i>Intervalos de edades en el que más del 90% de la población está escolarizada</i>	<i>Edades de los alumnos</i>		
			<i>Hasta 4 años, en % de la población de 3 a 4 años</i>	<i>De 5 a 14 años, en % de la población de 5 a 14</i>	<i>De 15 a 19 años, en % de la población de 15 a 19</i>
Alemania	12	6-17	78,7	97,6	89
Bélgica	15	3-17	120,7	100,3	93,9
España	14	3-16	115,9	102,5	78,5
Francia	15	3-17	118,9	101,4	87,2
Hungría	13	4-16	82,6	100,4	83,4

Italia	13	3-15	104,1	101,9	77,8
Portugal	10	5-14	70,3	105,3	70,9
Reino Unido	12	4-15	77,2	100,5	75,9
Suecia	13	6-18	81,1	98,6	86,8
Polonia	12	6-17	30,6	94,2	88,2
República Checa	13	5-17	82,8	99,8	90,1
USA	11	6-16	51,5	97,1	75,4
Japón	14	4-17	79,8	100,7	
Argentina *	11	5-15	41,3	104,3	71,3
Brasil *	8	7-14	16,4	91,8	73,9
Chile	9	7-15	28,3	90,8	70,2
México	7	6-12	42,1	96,9	43,9
Uruguay *	10	6-15	25,4	98,6	71,8
Perú *	9	6-14	50,2	98,5	55,5

Nota: (*) Año de referencia 2002.

Fuente: OCDE, 2005a.

2. 2. Los principales problemas de eficiencia en la enseñanza primaria de los países de América Latina

El aumento de la cobertura escolar entre los países comparados de América Latina se observa en la tabla N° 16, que distingue la TNE primaria por años. En Argentina, Uruguay y Chile los porcentajes superan el 90% ya desde 1970, observándose en Brasil, México y Perú un incremento importante durante las últimas décadas. Por otra parte, en la misma tabla se presenta información relativa a la paridad de escolarización entre los sexos, que fue alcanzada por los cinco países de la región.¹⁰¹

Tabla N° 16. Tasa Neta de Escolarización en primaria

<i>Países</i>	<i>TNE primaria (%)</i>				<i>Índice de Paridad entre los sexos en el nivel primario</i>
	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2003/4</i>	
Argentina	94,8	90,1	95,6	98,8	0,99
Brasil	69,8	80	86	92,9	0,94
Chile	90,2	n/d	89	84,8	0,95
México	82,6	n/d	100	97,8	0,98
Perú	77,7	86,3	n/d	97,1	0,99
Uruguay (*)	n/d	n/d	91	90,4	0,98

Nota: (*) Datos correspondientes al año 2002/2003.

Fuente: UNESCO-UIS, 2005.

No obstante, las dificultades relacionadas con el progreso hacen que las altas tasas de participación de estos países no tengan su correlato en la universalización completa de

¹⁰¹ El Índice de Paridad entre los Sexos (IPS) es la relación entre el valor correspondiente al sexo femenino y el valor correspondiente al sexo masculino en un indicador determinado. Si el valor del IPS es igual a 1, existe paridad entre los sexos, y si es superior o inferior a 1 se da una disparidad a favor de uno u otro sexo (UNESCO, 2007).

la enseñanza primaria, tal como ponen de manifiesto los datos de la tabla N° 17. La Tasa de Abandono es muy elevada en Brasil y Perú, donde alrededor del 20% de los estudiantes deja la escuela primaria antes de terminarla. En Argentina, México y Uruguay el porcentaje llega aproximadamente al 10%. En Chile, apenas el 2% de los estudiantes abandona la escuela primaria. Los problemas de eficiencia se traducen también en bajas Tasas de Supervivencia en Quinto grado de la enseñanza primaria, igual que en porcentajes elevados de alumnos que repiten curso. En Argentina casi el 16% de los estudiantes no supera quinto grado, mientras en los demás países lo hace alrededor del 10%, aunque en Chile sólo el 1%. En cuanto a los estudiantes que repiten curso en la escuela primaria, en Brasil el porcentaje es del 20%, bajando a la mitad en México y llegando al 8% en Argentina, Uruguay y Perú. Una vez más, Chile presenta los mejores indicadores, en este caso menos del 5% de los estudiantes repite curso en el nivel primario. Finalmente, en la tabla analizada aparece información relativa a la Tasa de Supervivencia en el último grado de la enseñanza primaria. Cabe recordar que los estudiantes que alcanzan el último grado de la primaria no suelen abandonar su escolarización, y la probabilidad de que un alumno continúe sus estudios secundarios es superior al 80% en casi todas las regiones del mundo (UNESCO-UIS, 2005). Entre los países latinoamericanos comparados la tasa más alta la tiene Chile, donde prácticamente todos los estudiantes llegan al último curso de la escuela primaria. En Argentina y Perú se observan las tasas más bajas; no obstante, los porcentajes son relativamente elevados lo cual indicaría que los estudiantes abandonan, por lo general, la escuela primaria en grados inferiores. Así, pese al alto nivel de cobertura escolar, la finalización de la etapa primaria continúa representando un problema en los países de la región, con excepción de Chile donde los datos indican un progreso prácticamente universal.

Tabla N° 17. Repitencia, abandono y supervivencia en primaria. Alrededor de 2004

<i>Países</i>	<i>Tasa de repetición (todos los grados) (%)</i>	<i>Tasa de abandono (%)</i>	<i>Tasa de supervivencia 5° grado (%)</i>	<i>Tasa de supervivencia en el último grado de la enseñanza primaria (%) 2003</i>
Argentina	6,4	10,1	84,3	81
Brasil	20,6	20,1	n/d	84
Chile	2,4	1,3	99	98
México	4,8	8,7	92,6	90
Perú	7,6	21,9	89,7	84
Uruguay	8,3	7,9	88,4	87

Notas: Tasa de Repetición: datos correspondientes a los años 2003/2004; Tasa de Abandono: datos correspondientes a los años 2001/2002; Tasa de supervivencia a 5° y Tasa de supervivencia a 7°: datos correspondientes a los años 2002/2004. Fuente: UNESCO-UIS, 2005.

En definitiva, de los datos presentados se deduce que un importante grupo de alumnos latinoamericanos evaluados por el programa PISA, sobre todo en Brasil y México, se encontraban en grados inferiores a los que formalmente les correspondería y, por consiguiente, estaban expuestos a experiencias inferiores de aprendizaje en relación a sus pares en grados superiores.¹⁰² A modo de comparación, según los datos del centro de estadísticas de la UNESCO para el año 2005 la tasa de repitencia promedio para la región latinoamericana fue del 5,6%, siendo sólo superada por los países del África Sub-Sahariana, donde llegó al 15,6%. En los países centrales apenas fue del 2% en la enseñanza obligatoria (UNESCO-UIS, 2005).

2. 3. La escolarización en la enseñanza secundaria y su relación con el rendimiento escolar

Si bien entre Argentina y los países ricos de la OCDE persisten importantes diferencias en lo que respecta a la eficiencia o progreso en la enseñanza primaria, las principales desigualdades se observan en el nivel secundario. Como pusieron de relieve los datos presentados, alrededor del 20% de los jóvenes argentinos en edad de asistir a este nivel se encuentra fuera del sistema. ¿Cómo repercute dicha situación sobre el rendimiento académico de los estudiantes argentinos en las pruebas escolares del programa PISA? Para abordar esta pregunta es necesario, en primer lugar, examinar las tasas de transición de la escuela primaria a la secundaria. Dicho indicador mide cuántos alumnos ingresan efectivamente a este nivel en cada país, y se calcula como el porcentaje de estudiante matriculados en el último curso de la escuela primaria en un año determinado, que continúan sus estudios en el primer ciclo de la enseñanza secundaria al año siguiente. Se recurre a este indicador, porque en los distintos informes oficiales del programa PISA se advierte que altas tasas de transición a la educación secundaria estarían indicando que los resultados de dicha evaluación reflejan los niveles de competencias de la mayoría de jóvenes de un país, y no sólo las habilidades de unos pocos que asisten a la enseñanza secundaria (OECD/UNESCO-UIS, 2003). En la tabla N° 18 aparece la información correspondiente a los países para los cuales la OCDE, en su segundo informe oficial de PISA 2000, dispone de los datos. Como se desprende de

¹⁰² Según los datos de PISA, aquellos alumnos de quince años que inician su experiencia escolar en la edad correspondiente y progresan adecuadamente en el tiempo deberían encontrarse en el grado noveno y décimo de la clasificación de PISA. Mientras en grados inferiores se hallarían aquellos que comenzaron más tarde o repitieron curso.

la misma, prácticamente todos los estudiantes de los países más industrializados de la OCDE pasan de la escuela primaria a la secundaria (las tasas de transición se sitúan alrededor del 100%). La situación es diferente en los países latinoamericanos, aunque en Argentina, Colombia, Chile y México las tasas son elevadas y llegan al 90%. En Uruguay y Brasil son algo más bajas, pues aproximadamente el 20% de los estudiantes abandona su escolarización una vez finalizada la enseñanza primaria.

Tabla N° 18. Tasa de transición de la educación primaria a la secundaria, año de referencia 1999. Algunos países

<i>Países</i>	<i>Tasa de transición de la educación primaria a la secundaria</i>
Alemania	98,8
Dinamarca	99,6
Finlandia	100,2
Francia	98,7
Hungría	100
Italia	101,6
Países Bajos	101,2
Suiza	102,1
Reino Unido	-
Suecia	100
Polonia	99,6
República Checa	99,2
Corea	99,6
Argentina	94,1
Brasil	84
Chile	97,5
México	90,2
Uruguay	81,5
Perú	92,5
Colombia	99,8

Nota: Para Brasil, Uruguay y Colombia los datos son del año 2002/2003.

Fuente: OECD/UNESCO-UIS, 2003.

Si bien las tasas de transición a la enseñanza secundaria son altas en Argentina, México, Chile y Colombia, cabe recordar que el punto de salida más frecuente del sistema educativo en estos países se produce antes de finalizar la escuela primaria. Como quedó señalado, en Argentina los datos informan que alrededor del 10% de los estudiantes abandona la enseñanza primaria antes de completarla. Es en este sentido que la tasa de transición de la escuela primaria a la secundaria es un indicador insuficiente para interpretar los bajos resultados conseguidos por los estudiantes del país en las pruebas de aprendizaje del programa PISA. De tal modo, se vuelve central tener presente el mayor grado de selectividad con el cual opera el sistema educativo argentino en relación a los países más ricos de la OCDE. Al respecto, cabe plantearse el siguiente

interrogante: ¿qué ocurriría si aquellos jóvenes argentinos que abandonaron el sistema educativo hubiesen continuado sus estudios y hubiesen sido tenidos en cuenta en las muestras diseñadas por el programa PISA? Probablemente, las puntuaciones medias del país en las pruebas escolares y en perspectiva internacional serían aún más bajas. Junto a las elevadas tasas de repitencia y abandono escolar en la enseñanza primaria, los datos que a continuación se exponen estarían avalando dicha afirmación.

Tabla N° 19. Tasas de escolarización en la enseñanza secundaria. Algunos países.

<i>Países</i>	<i>Tasa neta de escolarización en la educación secundaria (%)</i>			<i>Tasa de escolarización en el segundo ciclo de la educación secundaria (%)</i>
	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	
Alemania	88	87	88	46
Bélgica	95	95	96	57
España	91	90	92	58
Francia	93	92	94	53
Hungría	87	87	88	37
Italia	88	89	86	47
Portugal	87	84	91	47
Reino Unido	94	92	95	58
Suecia	96	94	98	66
Polonia	88	86	90	50
República Checa	84	84	85	29
USA	87	86	88	72
Japón	100	100	100	46
Argentina	76	73	79	48
Brasil	68	66	71	15
Chile	72	70	73	38
México	57	57	58	20
Uruguay				
Perú	61	62	61	29

Nota: La tasa neta de escolarización refiere al año 1999/2000. La tasa de escolarización en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria y la tasa bruta de escolarización en la enseñanza terciaria corresponden al año 2000. Para Perú los datos son del año 1998/1999.

Fuente: OECD/UNESCO-UIS, 2003.

La tabla N° 19 muestra las tasas de cobertura escolar de los distintos países en la enseñanza secundaria. Como se desprende de la misma, las tasas de escolarización en los sistemas educativos de los países latinoamericanos están por debajo de aquellos de mayor desarrollo económico, siendo muy bajas en México (57%), Perú (61%) y Brasil (68%), y algo más elevadas en Chile (72%) y Argentina (74%). En todos los países son similares entre ambos sexos, salvo en Perú donde son más elevadas para los hombres. Es posible distinguir también, las tasas de escolarización para el segundo ciclo de la enseñanza secundaria, que son particularmente inferiores en los países de América Latina, donde se sitúan alrededor del 50%. Las tasas más altas las tienen Argentina

(48%) y Chile (38%), siendo la de Brasil la más menor (15%). En tanto las tasas de escolarización informan sobre la selectividad con la cual operan los sistemas educativos, las bajas tasas en la enseñanza secundaria de los países latinoamericanos sugieren que los resultados de PISA reflejan los logros de los estudiantes académicamente más “exitosos”. En algunos de los países de la región dicha situación adquiere dimensiones particulares. Por ejemplo, en México y en Perú, aproximadamente el 40% de los alumnos en edad escolar de este nivel no está escolarizado, bajando a menos del 5% la proporción en los países avanzados económicamente. Es posible ser más preciso y calcular la tasa de escolarización a los quince años, tal como aparece en la tabla N° 20. A esta edad la cobertura es prácticamente universal en los países desarrollados, siendo inferior en todos los estados latinoamericanos. La mejor situación es la de Chile, donde alrededor del 87% de los jóvenes de quince años se encuentra dentro de la educación formal. La situación es algo peor en Argentina y Uruguay, donde los porcentajes son del 76% y del 74%, respectivamente. El panorama es preocupante en Perú, México y Brasil, donde menos de la mitad de los jóvenes de dicha edad se encuentra fuera del sistema educativo.

Tabla N° 20. Tasa de escolarización a los 15 años. Algunos países

<i>Países</i>	<i>Población total de jóvenes de 15 años</i>	<i>Población total de jóvenes de 15 años matriculados en séptimo curso o superior</i>	<i>Tasa de escolarización a los 15 años</i>
Alemania	927.473	924549	99,7%
Bélgica	121.121	119055	98,3%
España	462.082	451685	97,8%
Francia	788.387	788387	100%
Hungría	120.759	115325	95,5%
Italia	584.417	574864	98,4%
Portugal	132.325	127165	96,1%
Reino Unido	731.743	705875	96,5%
Suecia	100.940	100940	100%
Polonia	665.500	643528	96,7%
República Checa	134.627	132.508	98,4%
USA	3.876.000	3.836.000	99%
Japón	1.490.000	1.486.269	99,7%
Argentina	662.014	505.404	76,3%
Brasil	3.464.330	1.841.843	53,2%
Chile	263.863	230.538	87,4%
México	2.127.504	1.098.605	51,6%
Uruguay	53.948	40.023	74,2%
Perú	546.601	358.780	65,6%

Notas: Población de 15 años según los últimos datos disponibles, que en la mayoría de los países son del año previo a la evaluación, 1999. Estudiantes matriculados en colegios en séptimo curso o por encima a la que se alude como población elegible de PISA. Los datos de Uruguay corresponden a PISA 2003, el resto a PISA 2000.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de OECD/UNESCO-UIS, 2003 y OCDE, 2005.

Ahora bien, a pesar que en Argentina la tasa de escolarización indica que algo más del 20% de los jóvenes de quince años está fuera del sistema educativo, esta situación, paradójicamente, podría estar dando por resultado mejores puntuaciones medias en las pruebas de aprendizaje escolar como consecuencia del mayor grado de selectividad con el cual opera el sistema educativo del país. Los alumnos argentinos que fueron evaluados por el programa PISA durante el año 2001 y 2006 forman parte entonces del grupo de jóvenes “privilegiados” del país que logró acceder a la enseñanza secundaria. Teniendo en cuenta los inferiores resultados de estos estudiantes, es muy probable que al extenderse las tasas de escolarización los estándares de calidad sean aún peores. Por consiguiente, si en Argentina se consiguiera retener a proporciones crecientes de alumnos de manera de igualar a los países más industrializados, cabe suponer que las puntuaciones en las pruebas de programas internacionales de evaluación como PISA tiendan a bajar. Así, aunque se reconozcan los graves problemas del sistema educativo argentino en lo que respecta a garantizar una educación formal de al menos doce años para toda su población, dicha situación no puede considerarse como una de las explicaciones principales de la baja eficacia de los alumnos argentinos.

A nivel internacional el sistema educativo argentino ha sido exitoso para llegar a los jóvenes de las clases medias y altas. Para este grupo la escolarización es elevada, los niveles de retraso bajo y las tasas de graduación en la escuela secundaria altas. Si bien en Argentina la variación en las tasas de asistencia entre los jóvenes provenientes de los hogares más pobres del país duplica a la de los adolescentes provenientes de hogares más favorecidos (SITEAL, 2008), las dificultades siguen estando en garantizar las condiciones para que todos los adolescentes estén escolarizados y consigan completar el nivel secundario (Capellacci y Miranda, 2007). Sin duda, es frente a estos grupos sociales que los sistemas educativos de los países de América Latina muestran sus limitaciones. Así, aunque la cobertura educativa en la enseñanza secundaria se ha extendido notablemente quedan aún desafíos por cumplir. Esta situación adquiere cierta gravedad si se tiene en cuenta que en la actualidad el ritmo de la expansión educativa de la región es menor en relación a los años 1990. Según los datos del SITEAL (2008) en la década actual la tasa anual de crecimiento de la escolarización por edades es menor, para todos los grupos de edad, que en la década pasada. En el caso específico del grupo de 12 a 17 años, durante los años 1990 el ritmo de expansión de la cobertura fue superior al 2% anual, siendo actualmente inferior al 0,5%. Las instituciones secundarias

de países como Argentina enfrentan entonces un doble desafío. Por un lado, deben integrar a todos los alumnos que aún están por fuera del sistema de enseñanza formal, para lo cual necesitan extender la oferta educativa actual. Por otro lado, deben afrontar se enfrentan los desafíos son cualitativos, en tanto se debe convocar y retener en las aulas a estudiantes de bajo perfil socioeconómico, que históricamente quedaron excluidos de la educación secundaria y se distinguen por experiencias previas de escolarización poco exitosas.

Capítulo 5

El gasto público en educación y la eficacia escolar de los estudiantes argentinos en el programa PISA

El gasto público en educación aparece en el discurso de gobernantes y organizaciones internacionales como un factor clave para mejorar la productividad de los países, contribuir a su desarrollo social y reducir las desigualdades sociales. Invertir en educación, se sostiene, comporta importantes beneficios económicos y sociales, ya que el capital humano es uno de los principales impulsores del crecimiento económico a escala mundial (OCDE, 2006c). Así, entre las partidas del gasto público destinar fondos a la enseñanza goza de fuerte consenso a nivel mundial, siendo habituales las demandas que apuntan al incremento de los mismos.

En países como Argentina, marcados por repetidas crisis económicas este tipo de argumentos adquiere dimensiones particulares. La escasez de recursos se considera una de las dificultades recurrentes de la política educativa del país, al tiempo que se traduce en problemas salariales de los profesores, en una infraestructura inadecuada y en tasas de escolarización que aún están lejos de llegar a sus máximos niveles en la enseñanza obligatoria. Pero también, se traslada en las oportunidades reales de aprendizaje de los estudiantes como consecuencia de la desarticulación y desigualdad del sistema educativo del país. En su conjunto, estas dificultades estarían incidiendo en la baja calidad de la enseñanza puesta de manifiesto en iniciativas internacionales de evaluación. La baja eficacia de los argentinos en las pruebas escolares del programa PISA, se podría explicar entonces a partir de las dificultades económicas y la escasez de recursos que distinguen al sistema educativo. Desde esta lógica, la solución a los problemas de la enseñanza pasaría por garantizar más recursos en el sector.

Como se verá en el capítulo, varias han sido las investigaciones que a nivel internacional y sin demasiado éxito intentaron poner de manifiesto empíricamente la relación entre los recursos escolares y la calidad de la enseñanza. La mayor parte de estos estudios señalan que los recursos de las escuelas tienen poca incidencia en la eficacia escolar, adquiriendo relevancia las características familiares de los estudiantes y

de su grupo de pares. Las diferencias entre las escuelas en lo que refiere al currículum, instalaciones y profesores aparecen dando cuenta de sólo una pequeña fracción de las variaciones en el nivel de aprendizaje de los alumnos. En definitiva, y contradiciendo lo que desde el sentido común suele esgrimirse, nadie ha sido capaz de establecer una causalidad directa entre los recursos de las escuelas y los rendimientos de sus estudiantes. Los recientes datos del programa PISA son una buena oportunidad para indagar en las particularidades de dicha relación en países de mediano y bajo ingreso. Las preguntas que guían el capítulo son las siguientes. ¿Los recursos económicos que los países destinan a sus sistemas educativos, explican los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas de PISA? ¿Qué características adquiere la relación entre los recursos económicos y el rendimiento escolar en los países de América Latina y de Europa?

El capítulo se divide en tres secciones. En la primera, se presentan los rasgos principales del sistema de financiamiento de la enseñanza en Argentina, para luego describir y analizar el nivel de gasto en el sector. Se privilegia el período que va de los años 1990 a 2002, época en la cual se introdujeron importantes modificaciones en el sistema educativo del país como fue la descentralización y la aplicación de la Ley Federal de Educación (LFE).¹⁰³ En segundo lugar, se informa sobre los niveles y características generales del gasto educativo argentino en el contexto internacional. La comparación se realiza con algunos de los países de Europa y de América Latina. En la tercer parte, se estima empíricamente la asociación entre los recursos económicos y el rendimiento escolar a partir de los datos de la primer edición de PISA. Específicamente, se estudia la incidencia del gasto educativo por alumno sobre la eficacia escolar. Finalmente, se extraen algunas conclusiones sobre las implicancias reales del gasto en educación o, por lo menos, sobre las empíricamente probadas.

¹⁰³ Cabe aclarar que en este capítulo no se toma el período que va de los años 2002 al 2006 como consecuencia de la dificultad de hallar la información estadística correspondiente. A fines del año 2001 y principios del 2002 Argentina transitó por una de las peores crisis socioeconómicas de su historia lo cual, en términos estadísticos, supuso que los indicadores relativos al gasto en áreas como educación se viesan altamente distorsionados como consecuencia del proceso inflacionario. Por consiguiente, y teniendo en cuenta dicha situación, en el análisis de este capítulo se privilegiarán los datos de PISA 2000.

1. El sistema de financiamiento educativo de Argentina

El sistema educativo argentino está integrado por 24 subsistemas jurisdiccionales gestionados y financiados por las 23 provincias del país y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Ministerio de Educación de la Nación es el organismo responsable de dictar los lineamientos de política educativa a nivel central en lo que respecta a la unidad, equidad y calidad educativa. A su vez, el Consejo Federal de Educación, integrado por los Ministros Provinciales de Educación y presidido por el Ministro de Educación de la Nación, es responsable de aprobar las estrategias destinadas a aumentar los niveles de inclusión, mejorar la formación y capacitación de los profesores, instrumentar acciones compensatorias y evaluar la calidad. Esta organización es bastante reciente, de hecho hasta el año 1978 la educación argentina se distinguía por su gestión y financiamiento a nivel central. En ese año, y tal como se vio en el tercer capítulo, con la transferencia de las instituciones escolares nacionales de nivel inicial y primario a las administraciones regionales, se inicia un proceso de desconcentración de la educación que concluye en el año 1992 cuando finaliza la transferencia de los servicios educativos de nivel medio y superior no universitario a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. A partir de entonces, son éstas quienes se encargan de sostener económicamente las instituciones escolares, con excepción de la enseñanza universitaria cuya gestión y financiamiento continúan dependiendo del Estado nacional.¹⁰⁴ Los municipios participan en el financiamiento, pero con una cantidad inferior de recursos, y las subvenciones otorgadas al sector privado no universitario proceden también de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Aproximadamente el 36% de la educación privada es financiada con fondos públicos.¹⁰⁵

En la siguiente tabla se muestra la variación de la participación del Estado nacional y de las jurisdicciones del país en la financiación de la enseñanza. Queda claro cómo hasta fines de los años 1970 el gobierno nacional tuvo un importante protagonismo, aportando alrededor del 60% de los recursos. A partir de entonces, su participación disminuye progresivamente. En 1992, cuando se realiza la última transferencia, el gobierno

¹⁰⁴ El interés de esta investigación es el nivel de enseñanza no universitaria, por lo tanto la información relativa al sector universitario es marginal. Sólo se contempla este sector cuando se hace referencia al gasto público educativo total como porcentaje del PIB y del gasto público total.

¹⁰⁵ Los establecimientos escolares privados pueden ser en Argentina “no subvencionados” o “subvencionados”, estos últimos son los que reciben aportes financieros públicos para cubrir los salarios de los profesores en forma total o parcial.

nacional sólo aportaba alrededor del 18% de los recursos, proporcionando las administraciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires más del 80%.¹⁰⁶

Tabla N° 1. Porcentaje de financiamiento de la enseñanza según nivel de gobierno

<i>Año</i>	<i>Participación de la Nación</i>	<i>Participación de las jurisdicciones</i>
1961-1965	57,8	42,2
1966-1970	60,2	39,8
1971-1975	58,4	41,6
1976-1980	48,9	51,1
1981	42,8	57,2
1982	42,1	57,9
1983	44,3	55,7
1984	37,4	62,6
1985	36,6	63,4
1986	32,2	67,8
1987	33,2	66,8
1988	34,5	65,5
1989	31,3	68,7
1990	33,1	66,9
1991	32,7	67,3
1992	17,6	82,4
1993	18,5	81,5
1994	18,7	81,3
1995	19,2	80,8
1996	21	79
1997	19,9	80,1
1998	19,9	80,1
1999	17,4	82,6
2000	16,6	83,4
2001	15,9	84,1
2002	17,3	82,7

Fuente: Rivas, 2004.

Con la última transferencia el Ministerio de Educación de la Nación se convierte en un “Ministerio sin escuelas”; no obstante, comienza a consolidar diferentes estrategias de intervención en lo que respecta al financiamiento. Entre éstas cabe mencionar los recursos brindados a las provincias para aplicar políticas compensatorias, que tuvieron un fuerte protagonismo durante los años 1990.¹⁰⁷ La financiación directa del Ministerio se observa también en las partidas dirigidas a la promoción de actividades en las jurisdicciones, por ejemplo, las vinculadas a la Red Federal de Formación y Capacitación Docente y las de asistencia técnica. Desde 1999, cuando se sanciona la

¹⁰⁶ La política de transferencia del año 1992 incrementó las responsabilidades económicas de las provincias que recibieron servicios desfinanciados y un parque edilicio seriamente deteriorado.

¹⁰⁷ Entre los años 1993 y 2000 el Ministerio de Educación de la Nación invirtió alrededor de 920 millones de pesos argentinos en cuestiones compensatorias. Un 43% correspondió a transferencia de bienes, un 20% al otorgamiento de becas y el 37% restante fueron transferencias financieras asignadas casi en su totalidad a infraestructura (Cosse, 2001).

Ley de Incentivo Docente, el Ministerio de la Nación también actúa directamente proveyendo fondos para los salarios de los profesores.¹⁰⁸ En suma, los fondos transferidos por el Ministerio durante los años 1990 estuvieron orientados, en su mayoría, a la aplicación de la LFE.¹⁰⁹

Aunque en Argentina aproximadamente el 92% de los recursos para financiar la enseñanza provienen del sector público, existen otras dos fuentes de financiamiento: la privada y la externa. La primera, es el financiamiento que procede de las familias, y que representa alrededor del 7% en el sector público y del 63% en el sector privado. La segunda, es el financiamiento de las organizaciones internacionales de crédito, que si bien supone una cantidad menor de recursos, durante la década de 1990 fue clave para aplicar las políticas reformistas. Se estima que los fondos externos llegaron a representar entre el 0,08% y el 2,57% del gasto educativo total durante el período 1995-2000, procediendo fundamentalmente del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (Morduchowicz, 2002).¹¹⁰

Finalmente, hay que señalar que en el país los ingresos públicos destinados a la enseñanza no tenían históricamente un destino específico. No estaban sujetos a ningún tipo de compromiso de afectación, sino que ingresaban al tesoro y se distribuían según criterios políticos y económicos de los gobernantes de turno. Dicha situación cambia

¹⁰⁸ La incorporación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) en el año 1999 al presupuesto nacional, marcó un giro en las relaciones entre la Nación y las provincias. Por una parte, porque el Estado nacional ofreció una respuesta a la situación salarial docente que, desde la transferencia de servicios educativos del año 1992, se había considerado responsabilidad exclusiva de las provincias. Por otra parte, porque la incorporación del FONID significó un corrimiento en los rubros financiados por el gobierno nacional que, al tener que disponer de 700 millones por año para salarios, sufrió una reducción en otros aspectos del financiamiento como son infraestructura, capacitación y políticas compensatorias. Las transferencias del Estado nacional a las provincias pasaron a distinguirse entonces, por un fuerte componente de pago para los salarios. Véase al respecto los trabajos de Rivas (2004) y de Morduchowicz (2002).

¹⁰⁹ Por ejemplo, en el año 1994 se firmó el Pacto Federal Educativo que implicó el compromiso del gobierno nacional de invertir 3.000 millones de pesos argentinos en los cinco años siguientes (con una contraparte provincial del 20%) para facilitar el proceso de implementación de la nueva ley (Rivas, 2004). El Pacto Federal Educativo fue un acuerdo firmado por la Nación, las provincias y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en Septiembre del año 1993 que marcó el inicio de la LFE. Básicamente, estableció las responsabilidades de las partes en cuanto al cumplimiento de los objetivos de financiamiento y planificación de la educación.

¹¹⁰ Entre los primeros programas de reforma educativa financiados con fondos externos destaca el PRODYMES (Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria) del Banco Mundial y el PRISE (Programa de Inversión en el Sector Educativo) del BID. En estos programas quienes asumían la deuda eran los estados provinciales, que también aseguraban una contraparte. Programas posteriores fueron el PRODYMES II y el PREGASE, aunque en estos últimos el Estado nacional se hizo cargo de la deuda.

con la aplicación de la LFE, que estableció en uno de sus artículos (Art. 61) incrementar el gasto en educación durante cinco años hasta llegar al 6% del PIB. Este artículo nunca fue cumplido y para llenar este vacío legal, en el año 2006 se sanciona una nueva ley con el mismo propósito. En el tercer capítulo se mostró que dicha ley establece el incremento del gasto en diez años hasta llegar a un piso mínimo del 6% del PIB. Así, a diferencia de la mayoría de países donde el financiamiento destinado a la enseñanza no está fijado por una norma específica, en Argentina ocurre lo contrario desde la década anterior. Lo significativo del caso argentino es la omisión respecto de la legislación vigente.

1. 1. Los recursos públicos para financiar la educación argentina

Las administraciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires disponen tanto de recursos propios como de ingresos nacionales, para sostener económicamente los servicios educativos brindados en sus respectivos territorios. Estos recursos no pueden considerarse sustitutos unos de otros, pues su importancia cuantitativa y la oportunidad de las jurisdicciones de recurrir a estas fuentes es bastante desigual.

Los recursos recogidos a nivel provincial y de la Ciudad de Buenos Aires están compuestos por los ingresos tributarios, los no tributarios y los de capital. Su participación dentro del total de recursos de las jurisdicciones es de alrededor del 49%. Desde la perspectiva de su estabilidad temporal y cuantitativa los recursos propios más importantes son los tributarios que representan alrededor del 67% (Morduchowicz, 2002). La baja participación de los recursos propios dentro de los ingresos totales, informa sobre la dependencia de las jurisdicciones de los ingresos procedentes de otras fuentes, principalmente del Estado nacional. Sólo las provincias más ricas escapan a esta situación, entre ellas: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires. En el otro extremo están la mayor parte de las jurisdicciones, donde la participación de los impuestos propios en el total de los recursos es inferior al 20%; provincias como Formosa y La Rioja apenas llegan al 5%.

Tabla N° 2. Composición de los recursos fiscales de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. En porcentajes sobre los recursos totales jurisdiccionales

<i>Provincias</i>	<i>Ingresos Tributarios Provinciales/Ingresos Totales</i>	<i>Ingresos Tributarios Nacionales/Ingresos Totales</i>	<i>Otros Ingresos/Ingresos Totales</i>
Ciudad de Buenos Aires	84,7	5,8	9,5
Buenos Aires	45,6	42,4	12
Catamarca	7,8	83,5	8,7
Córdoba	35,6	54,9	9,5
Corrientes	10,5	78,2	11,3
Chaco	10	78,7	11,3
Chubut	12,2	50,8	37
Entre Ríos	23,5	67,1	9,4
Formosa	4	89,7	6,3
Jujuy	9,5	69,5	21
La Pampa	16,5	55,8	27,7
La Rioja	4,1	54,1	41,8
Mendoza	26	48,6	25,4
Misiones	14,5	68,7	16,8
Neuquén	15,4	28,6	56
Río Negro	21	59,6	19,4
Salta	15	65,8	19,2
San Juan	13,3	77,4	9,3
San Luis	16,8	67,7	15,5
Santa Cruz	8,1	40,7	51,2
Santa Fe	35,9	54,7	9,4
Santiago del Estero	10,6	81,4	8
Tucumán	17,7	70,3	12
Tierra del Fuego	10,5	56,1	33,4

Fuente: Morduchowickz, 2002.

Aunque no se debería descartar la baja presión tributaria de los gobiernos provinciales, el grado de desarrollo económico es una de las causas principales que explican el bajo grado de autofinanciamiento de muchas de las provincias argentinas. De hecho, las jurisdicciones con mayor recaudación por habitante son, por lo general, las que presentan una alta participación de los recursos tributarios dentro de los ingresos totales. Sin embargo, a esta situación se debe sumar el hecho de que los ingresos de origen nacional, fundamentalmente aquellos que provienen de la Coparticipación de Impuestos, son obtenidos con mayor facilidad en virtud de las características intrínsecamente redistributivas de los regímenes de distribución de fondos nacionales.

Los ingresos de origen nacional constituyen la otra gran parte de los recursos con los cuales las provincias financian la enseñanza no universitaria. Los más importantes son aquellos regulados por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, y las sucesivas

normas legales y pactos fiscales entre el Estado nacional y las provincias.¹¹¹ En promedio, estos ingresos aportan el 50% del total de los recursos. La posición de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires frente a la Coparticipación no es homogénea, y la percepción de ingresos está muy concentrada en manos del Estado nacional. Esta dependencia deviene en una desventaja para algunas jurisdicciones y en una ventaja para otras. Por ejemplo, el fuerte carácter redistributivo del régimen de Coparticipación torna conveniente la concentración y el posterior reparto de los impuestos para las provincias que por su estructura y base económica tienen un menor potencial recaudatorio (tal el caso de Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Catamarca y Corrientes). Para las provincias más grandes o redistribuidoras la situación es desfavorable, pues supone mayor dependencia y pérdida de ingresos (tal el caso de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires, que reciben, en promedio, menos de un tercio de los recursos coparticipables respecto a las primeras). A pesar de esta situación, se considera positivo que los ingresos procedentes de la Coparticipación no constituyan una fuente de diferenciación cuantitativa en la provisión del servicio educativo (Morduchowicz, 2002).

1. 2. El gasto público educativo en Argentina y su evolución (1990-2001)

En este apartado se describe y analiza la evolución de algunos de los indicadores del gasto público educativo en Argentina. En primer lugar, se presentan datos del gasto consolidado en millones de pesos argentinos para todos los niveles de enseñanza. En segundo lugar, se recurre a dos de los indicadores más utilizados: el gasto público educativo en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y en porcentaje del Gasto Público Total (GPT). Para ilustrar las variaciones en el nivel de gasto se tiene en cuenta el periodo que va de los años 1990 al año 2001; en algunas ocasiones se hace referencia a las cifras de la década de 1980.

En la siguiente tabla se presentan los datos relativos a la evolución del gasto público educativo real para todos los niveles. Como puede verse, entre 1990 y 2000 el gasto educativo se duplicó, pasando de 6 mil millones de pesos argentinos a algo más de 12

¹¹¹ En el régimen de Coparticipación Federal de impuestos vigente en el país la Nación envía recursos a las provincias que provienen de la recaudación de las rentas generales a nivel nacional. Una vez que la Nación envía los recursos a las provincias, éstas deciden cómo se distribuyen en su presupuesto. Suele considerarse una forma de financiamiento indirecto del Estado nacional a la educación

mil millones. El aumento fue progresivo durante toda la década creciendo entre un 6% y un 13% anual, aunque en 1992 lo hizo en casi un 20% y en 1995 descendió un 11%. Entre el 2000 y 2001 el gasto público en el sector se mantuvo estable, para decrecer en un 35% en el 2002 cuando el país atravesó una importante crisis económica.

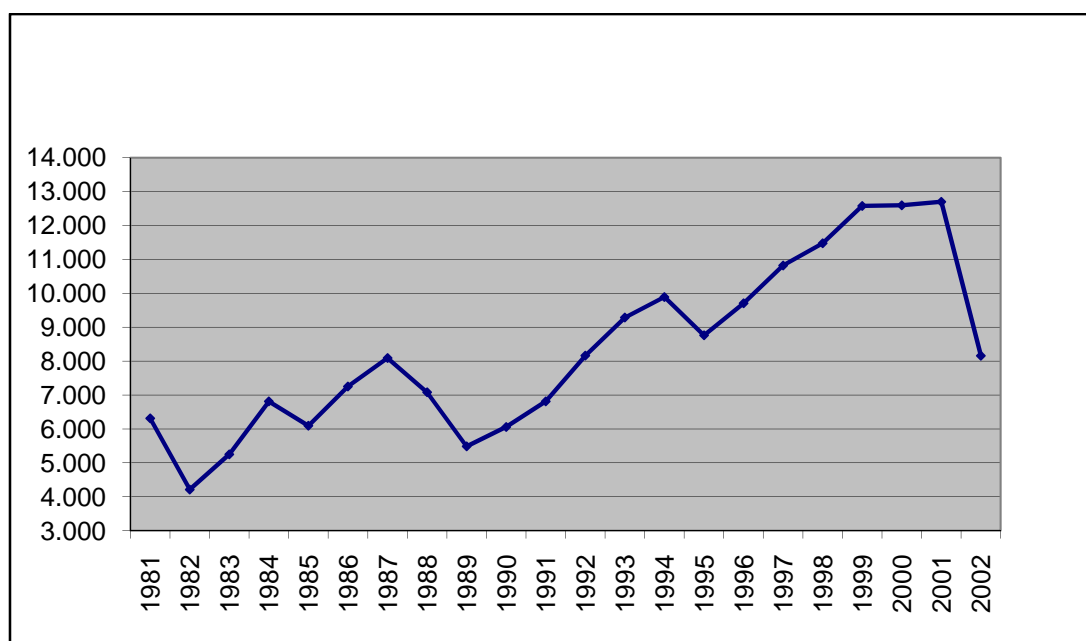
Tabla N° 3. Evolución del gasto público educativo consolidado entre los años 1990 y 2002

<i>Año</i>	<i>Gasto educativo Consolidado* (en millones de pesos argentinos del año 2001)</i>	<i>Índice Base 1990=100%</i>	<i>Índice año anterior Año anterior =100%</i>	<i>Variación anual</i>
1990	6.058,70	1	-	-
1991	6.815,80	1,12	1,12	0,12
1992	8.161,50	1,34	1,19	0,19
1993	9.284,90	1,53	1,13	0,13
1994	9.891,70	1,63	1,06	0,06
1995	8.762,20	1,44	0,88	-0,11
1996	9.705,80	1,60	1,10	0,10
1997	10.823,20	1,78	1,11	0,11
1998	11.474,90	1,89	1,06	0,06
1999	12.577,70	2,07	1,09	0,09
2000	12.597,90	2,07	1,00	0,00
2001	12.699,70	2,09	1,00	0,00
2002	8.160,70	1,34	0,64	-0,35

Nota: (*) El gasto consolidado corresponde a todos los niveles realizado por la Nación y por las provincias; no considera el gasto educativo realizado a nivel municipal.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Educación, Relevamientos Anuales de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la calidad Educativa.

Gráfico N° 1. Gasto Público Educativo Consolidado (en millones de pesos argentinos del año 2001)



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Educación, Relevamientos Anuales de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la calidad Educativa.

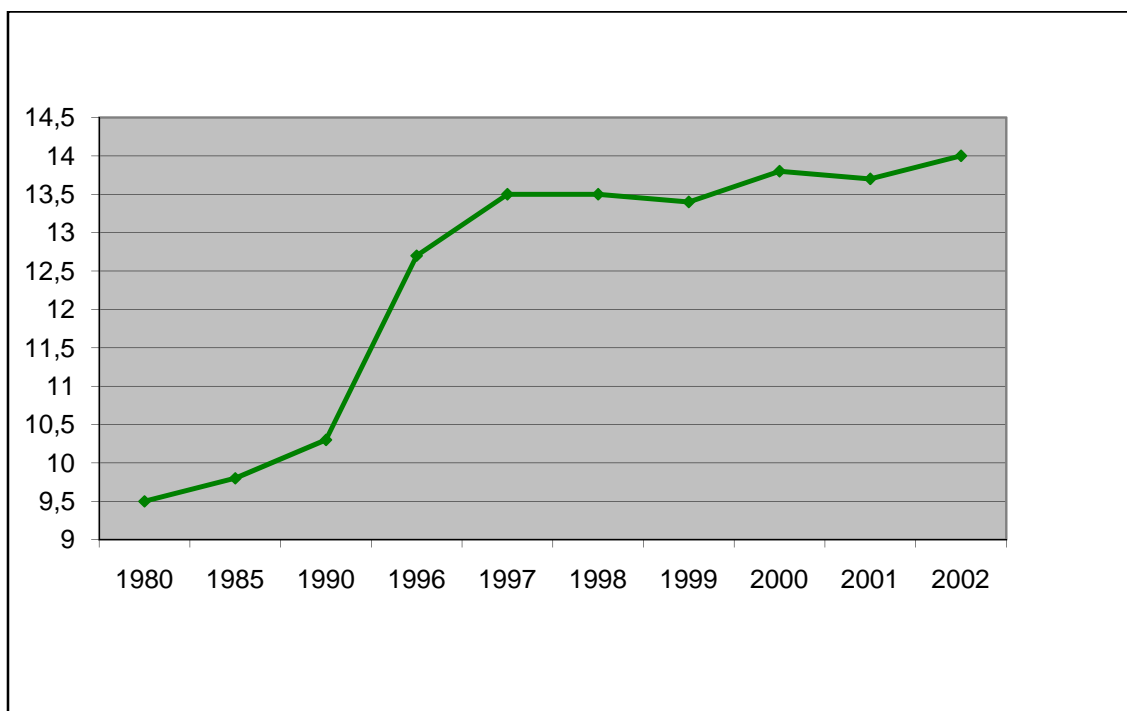
El gasto público educativo se puede estimar en relación al GPT. Este indicador señala qué parte de los recursos fiscales se dedican a la enseñanza, lo cual reflejaría la importancia cuantitativa que se le asigna al sector dentro de las políticas gubernamentales. Por otro lado, se puede calcular como porcentaje del PIB, en tanto medida del esfuerzo financiero en educación en relación a la riqueza generada por la economía del país. En Argentina, durante los años 1980 y principios de 1990 el gasto en educación como porcentaje del GPT se mantuvo alrededor del 10%, ascendiendo paulatinamente a mediados de los años 1990, hasta llegar a casi el 14% en el 2000. Una situación similar se percibe en la evolución del gasto educativo como porcentaje del PIB, que no varió demasiado entre los años 1980 y comienzos de los años 1990 manteniéndose en un 3%, para subir un punto porcentual entre 1996 y 1998. En el año 2001 se situó casi en el 5% del PIB, aunque bajó nuevamente al 4,1% en el 2002 cuando el país atravesó un fuerte período de crisis económica.

Tabla N° 4. Gasto Público Educativo como porcentaje del Gasto Público Total y como porcentaje del PIB por año

	<i>Gasto público Educativo en % del GPT</i>	<i>Gasto público Educativo en % del PIB</i>
1980	9,5	3
1985	9,8	3,2
1990	10,3	3,1
1996	12,7	3,7
1997	13,5	3,5
1998	13,5	4,1
1999	13,4	4,5
2000	13,8	4,5
2001	13,7	4,9
2002	14	4,1

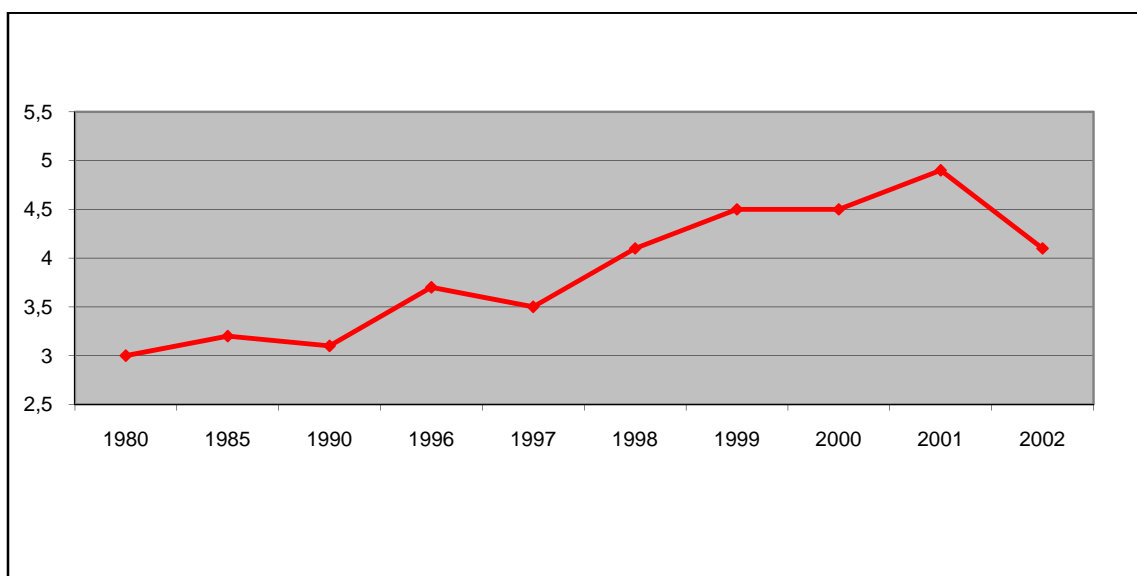
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Educación, Relevamientos Anuales de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la calidad Educativa. Para el año 2001 y 2002 los datos proceden de Rivas, 2004.

Gráfico N° 2. Gasto Público Educativo en % del Gasto Público Total



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Educación, Relevamientos Anuales de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la calidad Educativa.

Gráfico N° 3. Gasto Público Educativo en % del PIB



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Educación, Relevamientos Anuales de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la calidad Educativa.

A pesar de la percepción generalizada que predomina en Argentina acerca del menor gasto en educación, los gráficos presentados muestran cómo durante las últimas décadas los recursos públicos asignados al sistema educativo crecieron tanto en términos del

GPT como en relación al PIB. Este crecimiento fue muy importante en los años 1990, durante el gobierno de C. Menem, y se explica por el cambio de orientación de la política educativa, fundamentalmente por la política de descentralización y por la aplicación de la LFE. A fines del año 2001 la crisis económica se hizo sentir en el sector y se reflejó en los indicadores presentados. Así, en el año 2002, el gasto público educativo consolidado decreció aproximadamente un 35% respecto del período anterior, cuando se ejecutaron los presupuestos más elevados de las últimas dos décadas. La variación en el gasto en enseñanza también se observa respecto al PIB, pero no en relación al GPT.

1. 3. El Gasto público Educativo de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires

A pesar del aumento generalizado de los recursos públicos sobre la enseñanza desde 1980, pero sobre todo desde 1992, persisten desigualdades entre las 23 provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires. Para comparar el esfuerzo financiero de los gobiernos regionales dos son los indicadores que se siguen: el porcentaje del gasto público destinado a la educación y el gasto educativo por alumno en las provincias.

En Argentina, alrededor del 50% de los gastos públicos de las provincias se destinan a la atención de los servicios sociales, entre los que se encuentra la enseñanza. Las provincias se pueden clasificar en dos grupos. Por un lado, aquellas que asignan más del 50% del gasto público total al gasto social y, por otro, las que asignan menos del 50%. Entre las primeras, destaca la Ciudad de Buenos Aires con un 76,3% y la provincia de Buenos Aires con un 56,4%; entre las segundas, Formosa con sólo 39,7% y La Rioja con 42,7%. Si se desagrega el gasto social, en casi todas las jurisdicciones la educación es el área que se lleva la mayor parte de los ingresos destinados a este tipo de gastos, aunque la situación varía entre las provincias. Por ejemplo, Buenos Aires, Corrientes y Santa Fe son las que asignan el porcentaje más elevado, mientras Tierra del Fuego, Santa Cruz y La Rioja las que menos gastan en el sector.

Tabla N° 5. Gasto público social en las provincias como proporción del gasto provincial total

<i>Provincias</i>	<i>Gasto en Educación en %</i>	<i>Resto Gastos Sociales en %</i>	<i>Gastos Sociales Totales en %</i>
Ciudad de Buenos Aires	32,2	44,1	76,3
Buenos Aires	35,6	20,8	56,4
Catamarca	26,9	19,7	46,6
Córdoba	33,4	17,6	51
Corrientes	34,2	18,6	52,8
Chaco	26,7	15,7	42,4
Chubut	26,8	20,2	47
Entre Ríos	28,1	22,9	51
Formosa	23,5	16,2	39,7
Jujuy	30,1	14,3	44,4
La Pampa	23,9	25,8	49,7
La Rioja	21	21,7	42,7
Mendoza	29,4	18,2	47,6
Misiones	26,4	16,3	42,7
Neuquén	26,3	21,5	47,8
Río Negro	27,5	19,3	46,8
Salta	23,4	24,3	47,7
San Juan	25,1	22,3	47,4
San Luis	28,2	26,3	54,5
Santa Cruz	22,5	26,3	48,8
Santa Fe	33,8	20,4	54,2
Santiago del Estero	31,5	17,9	49,4
Tucumán	26,7	18,1	44,8
Tierra del Fuego	18,5	33,3	51,8

Fuente: Morduchowicz, 2002.

La dispersión en el nivel de gasto público de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, queda todavía más clara cuando se observa el coste por alumno de cada región, indicador que relaciona el gasto educativo por alumno con la demanda. Debido a las dificultades para hallar estos datos se optó por recurrir a la información presentada por Rivas (2004), que corresponde al gasto promedio por alumno del período 1994-2000. La tabla N° 6, muestra que provincias como Santa Cruz y Tierra del Fuego destacan por su elevado nivel de gasto, dedicando algo más de 2 mil pesos anuales por alumno; también presentan un gasto elevado Neuquén, La Pampa, La Rioja y Catamarca. Por otro lado, provincias como Salta, Misiones y Corrientes no llegan siquiera a los 800 pesos argentinos por alumno. Si el gasto por estudiante supone un vínculo con el tamaño de la matrícula, no es extraño que provincias con pocos habitantes como son las de la región patagónica (Tierra del Fuego y Santa Cruz), realicen un importante esfuerzo en términos de este indicador. Lo mismo sucede, tal como se verá a continuación, con aquellas que presentan una mayor disponibilidad de recursos fiscales por habitante. Por tal motivo, aún destinando menores porcentajes de sus presupuestos al sector, pueden invertir por alumno más que el resto. Por otro lado, provincias como Córdoba y Buenos

Aires que asignan una elevada porción de su gasto total a la educación, presentan un nivel de gasto por alumno relativamente bajo. Probablemente, sobre dicha situación influyen las altas tasas de población joven y el bajo nivel de recursos fiscales percibido.

Tabla N° 6. Gasto educativo por alumno de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Promedio para los años 1994-2000 en pesos corrientes argentinos

<i>Provincias</i>	<i>Gasto educativo de las provincias por alumno (en pesos corrientes argentinos)</i>
Ciudad de Buenos Aires	1.507
Buenos Aires	926
Catamarca	1.541
Córdoba	946
Corrientes	769
Chaco	938
Chubut	1.315
Entre Ríos	1.077
Formosa	1.029
Jujuy	994
La Pampa	1.750
La Rioja	1.576
Mendoza	1.015
Misiones	766
Neuquén	1.983
Río Negro	1.241
Salta	688
San Juan	1.162
San Luis	1.254
Santa Cruz	2.799
Santa Fe	1.025
Santiago del Estero	973
Tucumán	862
Tierra del Fuego	2.668

Nota: Las cifras promedio 1994-2000 de gasto por alumno no incluyen datos de 1995 al no disponerse de estadísticas de matrícula para ese año.

Fuente: Rivas, 2004

En la enseñanza básica, las diferencias regionales en el coste por alumno son notables. Si las regiones no disponen de suficientes recursos para realizar una provisión adecuada de los servicios básicos, surge entonces un problema de equidad interregional (San Segundo, 2001). No obstante, el caso argentino presenta dos particularidades que merecen ser destacadas. En primer lugar, las provincias de mayor gasto por alumno no coinciden con aquellas que más porcentaje del gasto público destinan a la enseñanza. En segundo lugar, el gasto por alumno no siempre tiene relación con el grado de pobreza y densidad poblacional (Morduchowicz, 2002).¹¹² En buena parte, esta situación se

¹¹² Cuando se comparan los datos provinciales de este indicador se puede ver que en el país no existe una correlación clara de este indicador con la densidad poblacional (hay provincias con características poblacionales similares y con dispersiones significativas), igual que no se observa una correlación

explica por la cuantía de recursos públicos que las jurisdicciones reciben como resultado de la distribución de los ingresos fiscales establecida en el régimen de Coparticipación de Impuestos. Por tal motivo, provincias como La Rioja y Catamarca, con elevados niveles de pobreza, tienen más recursos fiscales por habitante al recibir un alto porcentaje del reparto secundario de la Coparticipación; mientras Mendoza y Santa Fe, jurisdicciones con estándares más altos de vida, presentan menores niveles de coste por alumno. Dado que el reparto de los recursos fiscales presenta cierto sesgo redistribucionista que beneficia a las jurisdicciones de escaso desarrollo económico, las provincias más rezagadas ven compensados sus limitados recursos. De esta manera, son las regiones más pobres del país las que disponen de una mayor cantidad de recursos fiscales para lograr un gasto por alumno más elevado. Dicha situación, claro está, se explica porque en el país existe un reparto de recursos nacionales que se constituye en una de las principales fuentes de financiamiento de la educación.

1. 4. La estructura y los componentes del Gasto público Educativo en Argentina

Del total del gasto público destinado a la educación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires destinan, en promedio, el 47% al nivel inicial y primario, el 33% a la educación secundaria y el 5% a la educación superior (Ministerio de Educación, 2003).¹¹³ El bajo porcentaje asignado a este último nivel se explica porque las universidades dependen económicamente del Estado nacional. El resto del gasto provincial sectorial se encuentra imputado a gastos sin discriminar.

sistemática entre el grado de desarrollo de una provincia y su coste por alumno. Esta situación se debería a que los indicadores tradicionales del financiamiento educativo, como son el gasto por alumno, cuando se los considera aisladamente no toman en cuenta las posibilidades provinciales de asignar recursos al sector. Así, si se considera exclusivamente la relación del gasto por alumno con el ingreso per capita de cada jurisdicción, se observa la inadecuación de este indicador para describir el esfuerzo financiero provincial en educación. Esta situación se explica porque los recursos públicos de que disponen las provincias no se encuentran vinculados directamente a la actividad económica. Por tal motivo, para dar cuenta del esfuerzo en educación que realizan las provincias suele proponerse como indicador más adecuado aquél que vincula el gasto por alumno con los recursos fiscales disponibles por habitantes en cada jurisdicción (Morduchowicz, 2002).

¹¹³ Riquelme (2002) advierte acerca de ciertos problemas de información sobre el gasto en educación secundaria. Entre éstos, destaca la ausencia de datos comparables a lo largo del tiempo y la discontinuidad de las series luego de los años 1990, cuando comenzó a incluirse de manera conjunta el nivel primario y el secundario en el gasto correspondiente a la educación básica.

Básicamente, el gasto educativo de los gobiernos regionales se concentra en el pago de los salarios de los profesores.¹¹⁴ Tradicionalmente, el rango de participación de los gastos en la partida de Personal del sector oscila entre el 80% y el 90%. No obstante, al considerar los subsidios de los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires a las escuelas de gestión privada, cuyo componente es principalmente el pago de los salarios docentes, el promedio es del 90%.¹¹⁵ En cuanto a los gastos de capital representan, aunque con variaciones entre años y jurisdicciones, menos del 5% del gasto total. En teoría, la magnitud de este tipo de gastos depende de la combinación de las políticas educativas y de factores demográficos. No obstante, las autoridades raramente conocen sus verdaderas necesidades de inversión. Así, independientemente de la cantidad y el tipo de obras que originan la inversión en infraestructura y equipamiento, su evolución evidencia algo constante en el sistema educativo argentino: la oscilación de los gastos de capital como consecuencia de la restricción presupuestaria y/o escasa o nula programación de la inversión en edificación escolar (Morduchowicz, 2002). En la tabla Nº 7, quedan ilustrados los componentes del gasto público educativo en cada una de las jurisdicciones argentinas. Las variaciones entre las regiones no son demasiado acusadas. Si se tiene presente la estructura del gasto para todo el país del año 2000, se observa que se repartió de la siguiente manera: 80% en personal; 3,2% en gastos corrientes; y apenas 2,7% en inversiones en capital.¹¹⁶ Las transferencias al sector privado llegaron al 16%, siendo las más importantes las dirigidas a las instituciones escolares subvencionadas.

¹¹⁴ Morduchowicz (2002) presenta desagregaciones del gasto al interior de las partidas destinadas al personal. Al respecto, señala que incluidos los subsidios a los establecimientos privados, el personal de los organismos centrales de conducción representa entre un 3% y un 5% del gasto total. Estos datos se contraponen a la idea de que el costo de la administración del sector equivale a más del 15% del gasto educativo. Al respecto, Llach *et. al.* (2000) plantean que Argentina tiene un alto gasto burocrático, medido por el porcentaje de gasto en personal no docente sobre el gasto corriente total. Según estas estimaciones el gasto en personal no docente como proporción del gasto corriente total asciende a un 31%, contra el 13% del promedio de los países miembros de la OCDE.

¹¹⁵ En Argentina, las escuelas privadas pueden recibir subsidios estatales para cubrir su gasto salarial docente en la medida en que no superen determinada cuota mensual, siendo la asignación variable en función de la misma.

¹¹⁶ Cabe recordar que en los presupuestos los gastos se clasifican en corrientes y de capital. Los primeros, corresponden a los pagos por bienes y servicios que se utilizan en un año; los segundos, a las inversiones en bienes invariables cuya utilización abarca más de un año. Entre los gastos corrientes destacan los gastos de personal (incluyen retribuciones de los docentes y no docentes), los gastos en mantenimiento, limpieza, energía, suministros a laboratorios, etc., y las transferencias dirigidas a las familias en forma de becas, y a instituciones sin fines de lucro en forma de subvenciones. En cuanto a los gastos de capital, destacan las inversiones que se derivan de la adquisición y construcción de inmuebles, libros, ordenadores, etc. (San Segundo, 2001).

Tabla N° 7. Componentes del Gasto Público Educativo en porcentajes respecto al Gasto Educativo Total. Año 2000

<i>Provincias</i>	<i>Gasto Educativo Total (en millones de pesos argentinos)</i>	<i>Gastos corrientes totales</i>	<i>Gasto en Personal</i>	<i>Gastos en bienes y servicios no personales</i>	<i>Transf. al sector privado</i>	<i>Otras Transf.</i>	<i>Gasto en capital</i>
Ciudad de Buenos Aires	908,1	97,9	76,5	3,5	15,3	2,7	2,1
Buenos Aires	3.753,7	97,6	75,6	3,3	13,6	5,1	2,4
Catamarca	140,8	98,2	89,8	1,1	6,3	1	1,8
Córdoba	837,1	91,5	67,2	1,7	21,7	1	8,5
Corrientes	258,6	97,2	82,8	0,7	11,8	1,8	2,8
Chaco	306,2	97,6	88,1	2	5,7	1,9	2,4
Chubut	145,5	98,9	92	1,3	4,3	1,3	1,1
Entre Ríos	358,4	99	80,8	1,6	15,5	1,1	1
Formosa	159,5	98,6	93	1,2	2,6	1,8	1,4
Jujuy	194,2	99	92,1	1,2	4,6	1,1	1
La Pampa	138,8	95,2	75,8	6,4	12	1	4,8
La Rioja	130,5	94,6	88,3	2,7	2,2	1,4	5,4
Mendoza	424,7	98	80,3	4,7	11,3	1,6	2
Misiones	229,8	97,3	72,9	4,9	14,1	5,4	2,7
Neuquén	275,7	98,9	84,9	8	5,4	0,8	1,1
Río Negro	243,4	97,7	71,3	17,2	8,2	1	2,3
Salta	226,8	91,6	80,5	2,3	6,8	2	8,4
San Juan	198,4	98,2	80,6	3,2	13,3	1,2	1,8
San Luis	136,9	98,7	87,7	2,2	7,8	1	1,3
Santa Cruz	152,3	98,2	83,9	4	9,9	0,4	1,8
Santa Fe	869,3	98,9	75,3	2, 1	20	1,5	1,1
Santiago del Estero	231,8	98,3	85	1,1	10,3	1,9	1,7
Tierra del Fuego	73,2	95,8	78,3	3,2	9,9	4,3	4,2
Tucumán	282,8	98,8	82,9	1,2	12,9	1,7	1,2
Total país	10.676,5	97,3	78	3,2	13,2	2,9	2,7

Fuente: Ministerio de Educación, 2002.

Las desigualdades de gasto entre las provincias se traducen en diferencias salariales, cuestión que será estudiada en el capítulo final de la tesis. Pero también, en desiguales tasas de escolarización. De los datos de la tabla N° 9, y tal como se examinó en el capítulo anterior, se desprende que en el país hace falta aún expandir la escolarización en los niveles básicos del sistema, sobre todo en las provincias donde apenas está escolarizado el 50% de los estudiantes en la Enseñanza General Básica de Tercer Ciclo.¹¹⁷ El porcentaje de escolarización en el nivel Polimodal también es bajo, siendo la tasa neta total del país de apenas el 53% y persistiendo importantes desigualdades entre las regiones.¹¹⁸

¹¹⁷ Vale la pena recordar que dicho nivel comprende a los jóvenes de 12 a 14 años.

¹¹⁸ El nivel Polimodal corresponde al segundo ciclo de la enseñanza secundaria, al que asisten estudiantes de entre 15 y 18 años.

Tabla N° 8. Tasas de Escolarización Neta y Bruta por nivel de enseñanza, año 2001.

Provincias	Nivel de Enseñanza/Ciclo					
	EGB 1 y 2		EGB 3		Polimodal	
	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta
Total País	98,1	106	78,4	104,7	53,6	73,7
Buenos Aires	98,6	103,9	86,5	112,6	60,6	82,7
Catamarca	98,3	108,5	74,2	102,4	53,2	74,2
Chaco	96,6	108,5	63,5	88,7	38,2	56,1
Chubut	98,5	107,2	79,7	112,2	54,7	76,2
Ciudad de Buenos Aires	98,7	103,3	89,3	110,3	70,2	93,7
Córdoba	98,2	107,9	73,8	96,9	52,9	68,3
Corrientes	96,8	110,8	61,5	89,3	40,8	59,4
Entre Ríos	98,1	107,6	74,0	104,0	46,0	62,7
Formosa	97,6	109,9	65,6	97,3	39,9	59,4
Jujuy	98,4	107,1	76,7	110,3	50,7	81,1
La Pampa	98,5	104,8	82,9	103,0	57,8	73,3
La Rioja	97,9	107,6	72,8	102,3	47,0	68,0
Mendoza	98,5	105,8	79,7	108,8	48,3	66,6
Misiones	94,4	107,8	56,4	85,1	35,4	53,8
Neuquén	98,9	109,3	75,4	115,3	45,7	68,9
Río Negro	98,6	110,9	72,6	113,3	45,4	68,2
Salta	97,6	106,8	73,7	102,2	50,5	75,7
San Juan	97,3	106,6	74,2	100,1	51,3	70,0
San Luis	97,3	108,7	70,5	98,3	48,0	67,7
Santa Cruz	99,2	109,2	78,2	113,2	57,1	80,4
Santa Fe	98,7	106,1	81,0	102,5	54,5	71,7
Santiago del Estero	96,8	108,9	58,7	82,7	35,8	49,9
Tierra del Fuego	98,9	104,4	87,2	117,8	66,9	93,3
Tucumán	97,7	104,3	72,4	90,6	43,9	58,1

Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a procesamiento especiales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Al respecto, cabe preguntarse cómo es posible que subsistan bajas tasas de escolarización en los niveles básicos y obligatorios de la enseñanza cuando el gasto público en el sector se duplicó en términos reales entre los años 1990 y 2001. En esta línea, Morduchowicz (2002) señala que uno de los rasgos que distingue al financiamiento de la educación argentina, es cierta independencia en la evolución del gasto educativo del comportamiento de la matrícula.¹¹⁹ Por ejemplo, entre los años 1980 y 1991 la matrícula no universitaria creció un 53%, pero los recursos destinados al sector cayeron alrededor del 3%. Por el contrario, entre los años 1991 y 2000 las variaciones de la matrícula implicaron aumentos de poco más del 17% en la cantidad de alumnos y del 37,5% del gasto educativo no universitario. A su vez, en un estudio sobre el nivel de gasto en la enseñanza secundaria durante los años 1990, Riquelme (2002) señala que la matrícula en este nivel aumentó en la mayoría de las provincias alrededor

¹¹⁹ Carabaña (1991 y 2007) analiza una situación similar en España.

del 20% al 30%, mientras el gasto lo hizo en un 61%, es decir que duplicó el crecimiento de la matrícula. En buena parte, dicha situación se explica porque el aumento de los recursos durante tales años estuvo orientado, exclusivamente, a la aplicación de las políticas que estructuraron la denominada “transformación educativa argentina”. En suma, en países como Argentina el problema no se limita exclusivamente al monto de las partidas presupuestarias, sino también al seguimiento de la eficiencia del gasto educativo, que es muy escaso como consecuencia de los deficientes sistemas de contabilidad de costos y de la falta de control de las erogaciones sectoriales por parte de las administraciones provinciales. Por consiguiente, el problema no es sólo de escasez de recursos, sino también del bajo grado de eficacia en la gestión y uso de los mismos (Morduchowicz y Luro, 2007).

2. El Gasto Público Educativo de Argentina en el contexto internacional

En esta sección se sitúa el nivel y las características generales del gasto educativo de Argentina en comparación con los países de su entorno, y con un grupo de países de mayor desarrollo económico de la OCDE. En base a tres indicadores se efectúa el análisis: el Gasto público Educativo como porcentaje del Gasto Público Total (GPT); el Gasto público Educativo como porcentaje del PIB; y el Gasto por Alumno en dólares y en porcentaje del PIB. Los datos proceden del Instituto de Estadística de la UNESCO y de la OCDE.

2. 1. La magnitud del Gasto Público Educativo en términos del PIB por habitante y del Gasto Público Total

Para ilustrar el bajo gasto público en enseñanza en relación al PIB casi cualquier cifra por debajo del 4% parece adecuada, aunque en los últimos años se ha elevado al 6%. Por lo menos este es el porcentaje establecido por organizaciones internacionales como la UNESCO y la OCDE, que aspiran que se convierta en una meta compartida de inversión pública entre los países. Los datos de la tabla N° 9 muestran que el porcentaje del PIB destinado a la educación baja poco del 5% en la mayoría de países europeos, estando alguno de ellos por encima de este valor. Los países de Europa del Norte son ejemplos de esta situación: Dinamarca invierte el 8,3% del PIB, Suecia el 7,5% y Finlandia el 6,5%. Entre los que no alcanzan el 5% destacan Alemania con el 4,7%,

España con el 4,3% e Irlanda con el 4,4%. Estados Unidos se encuentra entre los países que superan el 5%, ocurriendo lo contrario en Japón que no llega al 4% del PIB; Corea se sitúa en una posición similar a la de España con un 4,6%. En los países latinoamericanos, el gasto público educativo representa poco menos del 4% de la riqueza económica total en Argentina, Chile y Perú, aunque este último sólo asigna el 2,8% del PIB. La situación de Brasil y México es mejor, concediendo el 4,7% y el 5,8% respectivamente.

En la misma tabla se presentan los datos correspondientes al segundo indicador: el gasto público educativo como porcentaje del GPT. Este indicador proporciona una imagen alterativa del esfuerzo que supone el gasto en educación, en tanto es comparado únicamente con los recursos económicos utilizados por el sector público. Indica el valor que se concede a la educación en relación con otras áreas que reciben financiamiento público como la sanidad, la seguridad social, la defensa y la seguridad. La mayoría de los países europeos destina a la enseñanza entre el 11% y el 14% del GPT; algo menos dedican Alemania e Italia que apenas llegan al 10%. Los países de Europa del Norte destacan nuevamente por sus gastos elevados, y lo mismo sucede en Estados Unidos que dedica aproximadamente el 15% del GPT a la enseñanza. En cuanto a los países asiáticos, Corea asigna alrededor del 15%, pero Japón mantiene porcentajes inferiores, aunque similares a los de Alemania e Italia. En los países de América Latina la situación es algo dispar. Estos últimos dedican entre el 12% y el 23% de su GPT al sector. El porcentaje más alto lo tiene México con el 24%, le sigue Chile con algo más del 18% y Perú con el 17%. Argentina y Brasil presentan los valores más bajos, brindando entre el 14% y el 12%, respectivamente.

De los datos se desprende que, en términos del GPT, el nivel de recursos asignado a los sistemas educativos latinoamericanos no es tan distinto al de los países europeos, siendo en algunos casos más elevado. ¿Denota dicha situación una mayor importancia de la educación en el presupuesto nacional de los países de América Latina? La respuesta es negativa, ya que dicha situación se explica por la baja presión tributaria presente en estos países, ay por el elevado nivel de evasión fiscal que predomina en los mismos. Ambos factores inciden en una recaudación fiscal insuficiente para satisfacer la demanda de determinados servicios públicos como es la educación. La menor recaudación supone entonces, una baja magnitud del gasto educativo consolidado, aun

existiendo una elevada participación sectorial dentro de ese gasto (Morduchowicz, 2002; Morduchowicz y Luro, 2007). A pesar de esta situación, el gasto público en educación cuenta con cierto peso en los presupuestos nacionales de estos países.

Tabla N° 9. Gasto Público en Educación como porcentaje del PIB y del GPT, año de referencia 2003

<i>Países</i>	<i>Gasto Público Educativo como porcentaje del PIB (GPE/PIB)</i>	<i>Gasto Público Educativo como porcentaje del gasto Público Total (GPE/GPT)</i>
Argentina *	3,9	13,8
Brasil	4,7	12,2
Chile	3,7	18,3
México	5,8	23,8
Perú *	2,7	15,7
Alemania	4,7	9,7
Dinamarca	8,3	15,1
España	4,3	11,1*
Finlandia	6,5	12,8
Francia	5,9	11
Irlanda	4,4	13*
Italia	4,9	9,9
Portugal	5,9	12,4
Reino Unido	5,4	11,9
Suecia	7,5	12,8
Corea	4,6	15
Japón	3,7	10,7
Estados Unidos	5,7	15,2

Nota: (*) Año de referencia 2002.

Fuente: OCDE, Panorama de la Educación 2005 y 2006.

En Argentina, igual que en la mayoría de países, el volumen medio de financiación pública de la educación primaria y secundaria triplica al de la educación superior. Por lo general, dicha situación se debe a las elevadas tasas de escolarización de los niveles básicos de la enseñanza, pero también por la tendencia a financiar de manera privada la educación superior. No obstante, los datos de la tabla N° 10 muestran que la proporción varía de un país a otro, desde menos del doble en Dinamarca y Finlandia hasta más de cuatro veces en Corea y Chile. Las cifras de estos dos últimos países son indicativas de la proporción relativamente alta de fondos privados que se destina a la educación superior.

Tabla N° 10. Gasto Público Educativo como porcentaje del PIB y del GPT. Diferentes niveles educativos y total, año de referencia 2003

<i>Países</i>	<i>Gasto público Educativo/PIB</i>			<i>Gasto público Educativo/GPT</i>		
	<i>Prim. + Secund.</i>	<i>Educación Superior</i>	<i>Total *</i>	<i>Prim. + Secund.</i>	<i>Educación Superior</i>	<i>Total *</i>
Argentina **	3,3	1,1	4,7	10,3	2,4	13,8
Brasil	3,4	1	4,7	8,8	2,5	12,2

Chile	2,8	0,5	3,7	14	2,6	18,3
México	4	1	5,8	16,3	4	23,8
Perú **	3,1	0,9	4,6	10,6	1,9	15,7
Alemania	3,1	1,2	4,7	6,3	2,5	9,7
Dinamarca	4,8	2,5	8,3	8,8	4,5	15,1
España	2,8	1	4,3	7,5**	2,5**	11,1**
Finlandia	4,1	2,1	6,5	8	4,1	12,8
Francia	4	1,2	5,9	7,5	2,2	11
Irlanda	3,2	1,1	4,4	9,2**	3,6**	13**
Italia	3,6	0,8	4,9	7,4	1,6	9,9
Portugal	4,2	1,1	5,9	8,9	2,2	12,4
Reino Unido	4	1,1	5,4	8,8	2,4	11,9
Suecia	4,8	2,2	7,5	8,3	3,7	12,8
Corea	3,5	0,6	4,6	11,5	2	15
Japón	2,7	0,6	3,7	7,9	1,8	10,7
Estados Unidos	3,9	1,5	5,7	10,4	4	15,2

Nota: (*) Incluye otros gastos no recogidos en columnas anteriores. (**) Año de referencia 2002.
Fuente: OCDE, Panorama de la Educación 2005 y 2006.

2. 1. 1. El Gasto Privado en Educación

En las comparaciones internacionales no sólo se deben tener presente los gastos públicos destinados a la educación, sino también los privados, que en algunos países adquieren dimensiones particulares tal como se observa en la tabla N° 11.¹²⁰ Este es el caso de Corea, Estados Unidos, Japón, Reino Unido y Alemania, entre los países ricos de la OCDE; y de Chile y México, entre los países de América Latina. En Argentina el gasto privado ni siquiera llega al 1%, y en el resto de países europeos no supera el 0,5% del PIB.

Tabla N° 11. Gasto en Educación como porcentaje del PIB para todos los niveles, año 2003

<i>Países</i>	<i>Gasto Educativo/PIB</i>		
	<i>Público</i>	<i>Privado</i>	<i>Total</i>
Argentina *	3,9	0,8	4,7
Brasil	4,4	s/d	s/d
Chile	3,5	3,3	6,8
México	5,6	1,2	6,8
Perú*	2,7	1,9	4,6
Alemania	4,4	0,9	5,3
Dinamarca	6,7	0,3	7
España	4,2	0,5	4,7
Finlandia	6	0,1	6,1
Francia	5,8	0,5	6,3
Irlanda	4,1	0,3	4,4

¹²⁰ La cuestión del reparto de costes entre el sector público y privado es tema de debate en varios países, sobre todo, en el nivel superior de la enseñanza donde es menos frecuente la financiación pública completa. En este sentido, organizaciones como la OCDE (2006c) subrayan la tendencia de algunos gobiernos a movilizar recursos provenientes de otras fuentes para financiar la educación y compartir más equitativamente costes y beneficios.

Italia	4,6	0,4	5,1
Portugal	5,8	0,1	5,9
Reino Unido	5,1	1	6,1
Suecia	6,5	0,2	6,7
Corea	4,6	2,9	7,5
Japón	3,5	1,2	4,8
Estados Unidos	5,4	2,1	7,5

Nota: (*) Año de referencia 2002.

Fuente: OCDE, Panorama de la Educación 2005 y 2006.

La magnitud del gasto privado se puede abordar también en relación al gasto total en educación. Este indicador muestra la proporción de recursos públicos y privados que es asignada a las instituciones educativas.¹²¹ Es posible desglosar también la financiación privada, distinguiendo entre el gasto familiar y el realizado por aquellas instituciones empresariales, religiosas o de otro tipo. Se supone que cuanto mayor es el gasto familiar, mayor es la presión sobre las familias. En casi todos los países la financiación de las instituciones educativas sigue siendo principalmente pública, pero en Estados Unidos, Japón y Corea la financiación privada es importante, sobre todo en este último donde se sitúa alrededor del 40%. En una situación similar a la de Corea se encuentra Perú con un gasto familiar del 40%, siendo en Chile aún más alto del 46%. Entre los países europeos España y Reino Unido tienen el gasto privado más elevado, que llega al 11% y al 16%, respectivamente. Finalmente, en casi todos los países es de las familias de donde procede la mayor parte del financiamiento privado sobre la enseñanza, especialmente en los niveles primario y secundario.

Tabla N° 12. Proporciones relativas del Gasto Público y Privado en Educación, año 2003

<i>Países</i>	<i>Fuente pública</i>	<i>Fuentes privadas</i>		
		<i>Gasto familiar</i>	<i>Gasto de otras entidades privadas*</i>	<i>Todas las fuentes privadas</i>
Argentina**	83,1	15	1,9	16,9
Brasil	s/d	s/d	s/d	s/d
Chile	51,4	46,3	2,3	48,6
México	81,3	18,5	0,2	18,7
Perú**	59,1	40,9	s/d	40,9
Alemania	82,6	s/d	11	17,4
Dinamarca	95,5	4,5	s/d	4,5
España	88,6	10,5	0,9	11,4

¹²¹ El gasto público inicial engloba tanto el gasto público directo en instituciones como las transferencias al sector privado. El gasto privado inicial supone las tasas de matrícula y otros pagos realizados por alumnos o familias a instituciones educativas, descontando la parte de tales pagos cubierta por ayudas públicas. Cabe aclarar que no todo el gasto privado en educación se realiza en instituciones educativas, por ejemplo, las familias pueden comprar libros de texto y material fuera de las instituciones, estos gastos están excluidos de este indicador. Véase al respecto los informes anuales *Panorama de la educación* de la OCDE de los años 2005 y 2006.

Finlandia	97,9	s/d	s/d	2,1
Francia	90,4	7,1	2,6	9,6
Irlanda	93	6,6	0,4	7
Italia	91,9	6,4	1,7	8,1
Portugal	98,3	1,7	s/d	1,7
Reino Unido	84	13,9	2,1	16
Suecia	97,1	0,1	2,8	2,9
Corea	60	32	8,1	40
Japón	74,1	23,1	2,8	25,9
Estados Unidos	72,3	19,9	7,8	27,7

Nota: (*) Por otras entidades privadas se entiende las empresas privadas y organizaciones sin ánimo de lucro, incluyendo organizaciones religiosas, asociaciones benéficas y organizaciones empresariales y sindicales. También se incluye el gasto de las empresas privadas en programas de prácticas laborales llevadas a cabo por centros escolares. (**) Año de referencia 2002.

Fuente: OCDE, Panorama de la Educación 2005 y 2006.

2. 2. El Gasto Público por Alumno en el contexto internacional

El programa PISA brinda información relativa al gasto por alumno desde el inicio de la enseñanza primaria hasta la edad de 15 años.¹²² Cabe destacar que dichos datos incorporan una corrección en función de los poderes de compra de los distintos países y se expresan en dólares estadounidenses. Para este apartado se recurre particularmente a los datos que proceden del primer estudio PISA; específicamente, a los correspondientes al informe que la OCDE y la UNESCO realizó conjuntamente para los países asociados, entre los cuales destacan los de América Latina (OECD/UNESCO-UIS, 2003). Las cifras de la tabla N° 13 son ilustrativas y las diferencias entre los países significativas. Los países de América Latina son los que menos gastan por estudiante. De estos últimos, Argentina y Chile son los que más recursos asignan, y Perú el que menos con una diferencia substancial. La brecha con los países europeos es profunda, y se amplía aún más con Estados Unidos y Japón. El nivel de gasto de Corea es de los más bajos entre los países seleccionados, pero superior al de los latinoamericanos. Entre los que más gastan destacan Estados Unidos, Dinamarca e Italia.

¹²² Para este indicador se toman los datos que aparecen en el segundo documento oficial del programa PISA del año 2000 (OECD-UIS, 2003). Dicha elección se debe a que este informe supone un análisis detallado de la situación de los países que no son miembros de la OCDE, y que se sumaron al programa PISA un año después (durante el año 2001). Cabe aclarar que en este caso, el gasto por alumno se estima multiplicando lo que las instituciones educativas públicas y privadas de cada país gastaron como media por alumno en el año 1999 en cada nivel educativo, por la duración teórica de la enseñanza en el nivel correspondiente hasta la edad de 15 años.

Tabla N° 13. Gasto por alumno de entre 6 y 15 años en dólares USA utilizando PPA. Año de referencia 1999

<i>Países</i>	<i>Gasto acumulativo por estudiante entre 6 y 15 años</i>
Argentina	18.893
Brasil	10.269
Chile	17.820
Perú	3.479
México	12.189
España	41.267
Francia	55.086
Italia	58.868
Alemania	44.800
Portugal	41.166
Reino Unido	46.175
Irlanda	34.329
Suecia	54.845
Finlandia	47.854
Dinamarca	65.244
Corea	30.246
Japón	54.737
Estados Unidos	72.119
Polonia	18.586
Hungría	21.997
República Checa	22.606

Fuente: OECD/UNESCO-UIS, 2003.

El gasto en educación por alumno se puede estimar también en relación al PIB por habitante. En los países seleccionados, con excepción de los latinoamericanos, el gasto medio por alumno es de un 20% del PIB *per cápita* en la educación primaria, de un 29% en la secundaria y de un 41% en la educación superior. En los países de América latina, con excepción de México y Chile, el gasto por alumno en la enseñanza primaria y secundaria corresponde a casi la mitad que el de los países seleccionados. La situación es distinta en la enseñanza superior. A modo de ejemplo, Chile y México invierten por alumno de este nivel alrededor del 60% del PIB por habitante, porcentajes similares al de Estados Unidos o Suecia que dedican 64% y 54%, respectivamente. Brasil tiene la mayor proporción de gasto, con un 127% del PIB por habitante invertido en cada estudiante de este nivel. Es importante destacar que en estos países el alto nivel de gasto se asigna a un número reducido de alumnos, pues sólo el 2% del total de estudiantes matriculados en todos los niveles educativos lo hace en la educación superior (OCDE, 2005a).

Tabla N° 14. Gasto por Alumno en relación al PIB por habitante por niveles, año 2003

<i>Países</i>	<i>GPE/alumnos primaria</i>	<i>GPE/alumnos secundaria</i>	<i>GPE/alumno superior incluyendo actividades I + D</i>
Argentina *	11	17	29
Brasil	11	14	127
Chile	18	18	60
Perú *	7	10	27
México	17	20	60
España	19	26	36
Francia	17	30	38
Italia	28	30	33
Alemania	17	26	42
Portugal	26	35	41
Reino Unido	20	25	40
Irlanda	14	19	27
Suecia	25	26	54
Finlandia	19	26	43
Dinamarca	16	27	46
Corea	14	33	37
Japón	23	26	41
Estados Unidos	22	26	64

Nota: (*): Año de referencia 2002.

Fuente: OCDE, Panorama de la Educación 2005 y 2006.

3. Los recursos y su influencia sobre la enseñanza en el programa PISA

En los apartados anteriores se mostró que a nivel internacional, y sobre todo respecto a los países ricos de la OCDE, los recursos que Argentina dedica a su sistema educativo son escasos. En esta sección interesa examinar cómo incide dicha situación sobre la eficacia escolar. Específicamente, el propósito es estimar si las desigualdades de rendimiento escolar entre Argentina y los países ricos de la OCDE en las pruebas del programa PISA se pueden abordar por diferencias en la asignación de recursos. Para tal propósito se recurre a los datos correspondientes a PISA 2000, y al análisis estadístico que la OCDE y la UNESCO efectuó para los países asociados.

Como se adelantó, es común suponer que los deficientes resultados de países como Argentina en las pruebas internacionales de rendimiento escolar guardan estrecha asociación con los recursos asignados al sistema. No obstante, varios han sido los estudios que subrayaron la debilidad de dicha relación. Al tiempo que aún no ha sido posible establecer si el menor tamaño de las aulas, la disminución de la ratio alumnos/profesor y en general el dinero empleado en cada alumno, tiene algún tipo de influencia directa sobre el aprendizaje escolar. La primera evidencia empírica al

respecto, procede del famoso *Informe Coleman* del año 1966. Este estudio, encargado por el Congreso de los Estados Unidos para justificar la intervención federal en las escuelas completando los fondos de los centros más pobres, no consiguió encontrar relación entre los recursos y el aprendizaje estudiantil tras una encuesta masiva en todo el país. Por el contrario, halló evidencia acerca de la asociación entre el aprendizaje y el origen familiar de los estudiantes (Coleman, *et al.*, 1966). Los datos de este importante estudio fueron objeto de distintos re-análisis, arrojando siempre las mismas conclusiones (Jenck, *et al.*, 1979). En la actualidad, y en distintos países, han sido numerosas las investigaciones que pusieron de relieve la escasa asociación entre los recursos económicos y la eficacia escolar (Hanushek, 2006, 2005 y 1997; Gundlach, WöBmann, 2001; Carabaña, 2008). Así, en aquellos países donde el aprendizaje estudiantil ha sido examinado a lo largo del tiempo, escasas han sido las variaciones constatadas en el rendimiento a pesar del aumento del gasto destinado a la educación. Por ejemplo, en Estados Unidos entre los años 1980 y 2005 el gasto público por alumno aumentó un 73%; no obstante, el rendimiento académico de sus estudiantes se mantuvo estable. Algo similar ocurrió entre los años 1970 y 1994 en Bélgica donde el gasto aumentó alrededor del 65%, en Reino Unido donde lo hizo en un 77%, en Japón y Alemania donde subió casi el 100%, en Italia donde lo hizo en un 126%, y en Francia donde se elevó más del 200%. En estos países pese al considerable aumento del gasto en educación, no se pudieron establecer mejoras significativas en el aprendizaje escolar como consecuencia directa de dicho aumento (Barber y Mourshed, 2007). Para España, aunque no existen datos oficiales acerca de la evolución del rendimiento estudiantil, de la información del programa PISA se desprende que entre los años 2000 y 2006 el nivel de aprendizaje escolar se mantuvo estable, mientras el gasto por alumno creció alrededor del 36% entre el período que va de 1995 a 2004 (Carabaña, 2008).

La evidencia empírica disponible ha puesto al descubierto la escasa influencia sobre el aprendizaje de los aumentos del gasto. No obstante, es importante destacar que la mayor parte de los estudios y los datos disponibles proceden de países que se caracterizan por su alto nivel de ingreso, donde es posible que exista un umbral a partir del cual el aumento del gasto se vuelve poco eficaz, y del que todavía quedan lejos los países de mediano y bajo ingreso (Carabaña, 2008). Es posible abordar dicha hipótesis a partir de los datos del programa PISA. Éstos constituyen una excelente oportunidad para examinar las particularidades que adquiere la asociación entre los recursos económicos

asignados a la educación y la calidad de la enseñanza, en un amplio grupo de países de distinto nivel económico.

3. 1. El rendimiento escolar de Argentina y el gasto por alumno en el programa PISA

El programa PISA informa acerca de los recursos de dos maneras. En primer lugar, proporciona datos acerca de los recursos a nivel del centro escolar. Lamentablemente, dicha información poco aporta al estudio de la relación entre éstos y el rendimiento estudiantil. La razón se debe a que los mide indirectamente, es decir, a través de las respuestas de los directores acerca de la disponibilidad en sus escuelas de ordenadores, laboratorios, libros de texto, programas informáticos, conexión a Internet, etc. Al dar cuenta de las percepciones de los directores acerca del grado en que la ausencia de estos factores obstaculiza la instrucción, dichas respuestas contienen un alto componente subjetivo. Por consiguiente, PISA no ofrece una medida “objetiva” de los recursos de que dispone cada una de las escuelas de los países que lo integran.¹²³ La segunda manera en que dicha evaluación mide los recursos, es calculando el gasto por alumno en cada país. A partir de esta información, sí es posible estimar la relación entre el rendimiento escolar y el nivel de gasto por alumno en más de cincuenta países; este es, sin duda, uno de los principales aportes de la evaluación.

En este apartado, se aborda la situación de Argentina en perspectiva internacional. Particularmente, la información procede del primer estudio PISA, específicamente del informe dedicado a los países asociados (OECD/UNESCO-UIS, 2003). No obstante, en algunas ocasiones se hará referencia también a los datos de PISA 2006. En primer lugar, se muestra el rendimiento escolar de los países comparados en función del gasto por alumno y de la renta nacional. Las tres variables consideradas son: la puntuación media en las pruebas de comprensión lectora (centro de interés de PISA 2000), el gasto por alumno en términos de poder adquisitivo, y la renta nacional de cada país en términos del PIB por habitante. En la siguiente tabla se exhibe la información correspondiente.

¹²³ En relación a las condiciones edilicias, en las siguientes ediciones del programa PISA dicha información estuvo ausente.

Tabla N° 15. Gasto por alumno, PIB por habitante y rendimiento en Lectura en PISA 2000. Algunos países

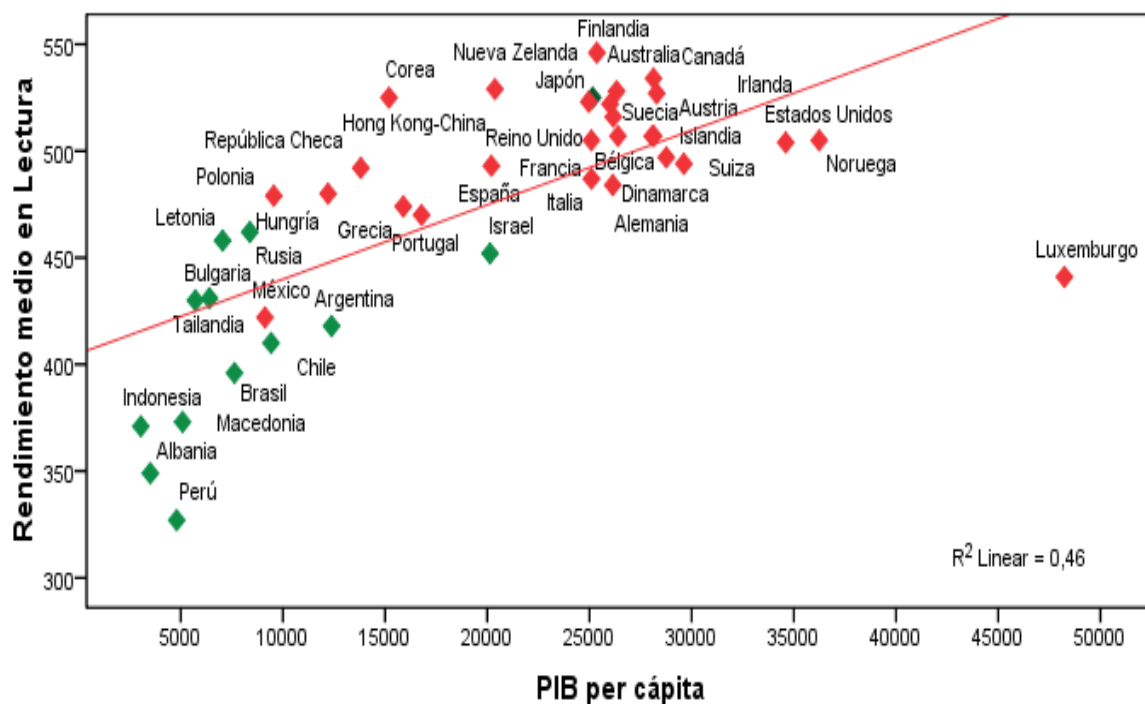
<i>Países</i>	<i>Gasto por Alumnos (corregido por PPA, en dólares USA, 1999)</i>	<i>PIB per cápita (equivalente en dólares USA usando PPA. Año de referencia 1999)</i>	<i>Rendimiento en Lectura</i>
Argentina	18.893	12 377	418
Brasil	10.269 *	7 625	396
Chile	17.820	9 417	410
Perú	3.479	4 799	327
México	12.189	9 117	422
España	41.267	20 195	493
Francia	55.086	25 090	505
Italia	58.868	25 095	487
Alemania	44.800	26 139	484
Portugal	41.166		470
Reino Unido	46.175	24 964	523
Irlanda	34.329	28 285	527
Suecia	54.845	26 161	516
Finlandia	47.854	25 357	546
Dinamarca	65.244	28 755	497
Corea	30.246	15 186	525
Japón	54.737	26 011	522
Estados Unidos	72.119	34 602	504
Polonia	18.586	9 547	479
Hungría	21.997	12 204	480
República Checa	22.606	13 806	492
Indonesia	-	3 043	-

Nota: (*) El gasto por alumno de Brasil corresponde al del año 1998.

Fuente: OECD/UNESCO-UIS, 2003.

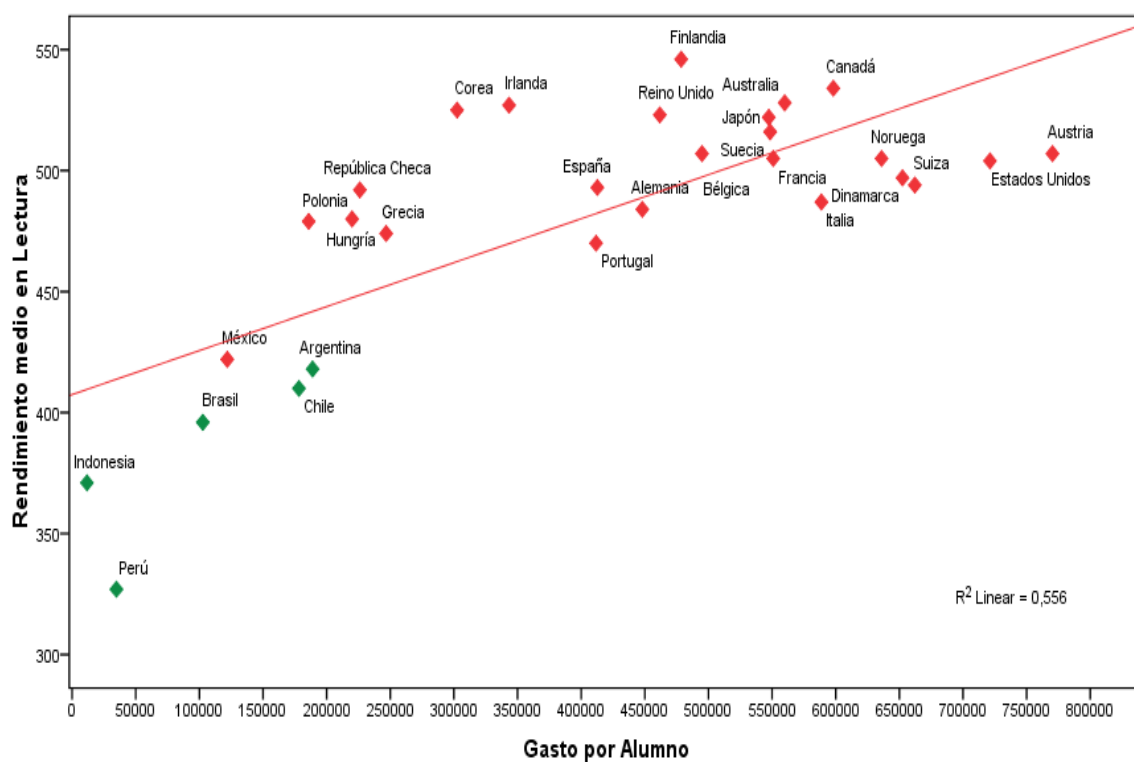
A primera vista existe una relación positiva entre el nivel de gasto por alumno y el rendimiento en Lectura. Para ilustrar dicha situación la OCDE realiza dos gráficos que a continuación se reproducen. El primero (Gráfico N° 5), informa sobre los recursos potenciales que los países destinan a la enseñanza, y está representado por la asociación entre la puntuación media de los países en las pruebas de PISA y la renta nacional en términos del PIB *per cápita*. El segundo (Gráfico N° 6), da cuenta de los recursos reales destinados a la educación, y corresponde a la relación entre el nivel de gasto por alumno y el aprendizaje estudiantil. En ambos gráficos, a través de una simple regresión lineal se ajustan las puntuaciones medias de los países por cada una de las variables relativas a los recursos. La interpretación es sencilla: los países situados por encima de la recta de regresión, con independencia de la posición que hayan logrado en las pruebas de PISA, poseen un rendimiento superior al que resultaría predecible según su PIB por habitante y según su nivel de gasto. Por el contrario, aquellos países situados por debajo de la recta tienen un rendimiento inferior al esperado de acuerdo a su PIB y a su nivel de gasto.

Gráfico N° 5. Rendimiento de los alumnos en Lectura y PIB por habitante en algunos países que integraron PISA 2000



Fuente: Elaboración propia sobre datos de OECD/UNESCO-UIS, 2003.

Gráfico N° 6. Rendimiento en Lectura y Gasto por Alumno en algunos países que integraron PISA 2000



Fuente: Elaboración propia sobre datos de OECD/UNESCO-UIS, 2003.

El gráfico sugiere que los países con una renta nacional más alta tienden a conseguir mejores resultados. La recta es ascendente y la correlación de 0,68. No obstante, el hecho de que haya países que se desvíen de la línea de tendencia sugiere que la relación no es lineal ni determinista. Aunque los datos de PISA muestran que los países de mayor renta asignan una cuantía superior de recursos y obtienen mejores resultados, existen importantes variaciones. En primer lugar, están los países con un PIB *per* cápita por debajo de los 12 mil dólares que no sólo consiguieron puntuaciones muy bajas (entre 300 y 450 puntos), sino también muy distintas. No obstante, no se observa en este grupo relación alguna entre los resultados tan disímiles y el PIB *per* cápita tan igualado. En segundo lugar, cabe destacar la situación de algunos países de Europa del Este como son Polonia, Hungría y República Checa, que con un PIB por habitante similar al de Argentina, Chile y México lograron puntuaciones bastante más altas. Entre estos países el PIB *per* cápita oscila entre sólo 9 mil y 14 mil dólares, mientras sus puntuaciones entre 400 y 500 puntos. En definitiva, en los dos casos mencionados no hay evidencia de relación entre ambas variables.

Igual que el gráfico anterior, el N° 6 estaría dando cuenta de una relación positiva: a medida que aumenta el gasto por alumno, el rendimiento en lectura lo hace en la misma dirección. La recta es ascendente y la correlación resultante muy alta (el coeficiente de determinación 0,56 supone una correlación de 0,74). La asociación sugiere que más del 50% de la variación entre las puntuaciones medias de los países, puede predecirse a partir del gasto por estudiante. Ahora bien, al examinar el gráfico se descubre que la relación dista de ser sistemática y consistente. Por consiguiente, sin ser totalmente incorrecta dicha interpretación es imprecisa. En primer lugar, porque un menor gasto por alumno no supone automáticamente un bajo nivel de eficacia escolar. Italia gasta el doble por alumno que Corea y, sin embargo, este último se ubicó entre los países de mejor desempeño en la comparación. Por el contrario, Estados Unidos y Suiza gastan mucho por alumno, y no necesariamente se sitúan entre los de mejor rendimiento escolar. En segundo lugar, el gráfico ilustra que con un nivel similar de financiamiento los países obtienen resultados distintos. Este es el caso de Polonia y Hungría cuando se compara su situación con la de Argentina y Chile. Así, gastando entre tres y cuatro veces menos los estudiantes polacos y húngaros aprenden lo mismo que sus pares italianos, suizos, austriacos y alemanes; mientras los argentinos y chilenos se alejan alrededor de cien puntos de éstos en las pruebas de aprendizaje de PISA. En tercer

lugar, se percibe entre los países latinoamericanos algunas variaciones que merecen ser destacadas. Al respecto, Argentina y Chile gastan casi el doble que Brasil y México y, sin embargo, las puntuaciones de estos cuatro países en PISA fueron similares. De las excepciones percibidas en ambos gráficos se desprende cierta falta de consistencia de la relación, aunque constantemente y en cada uno de los informes oficiales del programa PISA la OCDE se empeña por demostrar la asociación entre la calidad de la enseñanza y el nivel de riqueza y recursos asignados a la educación en cada país.

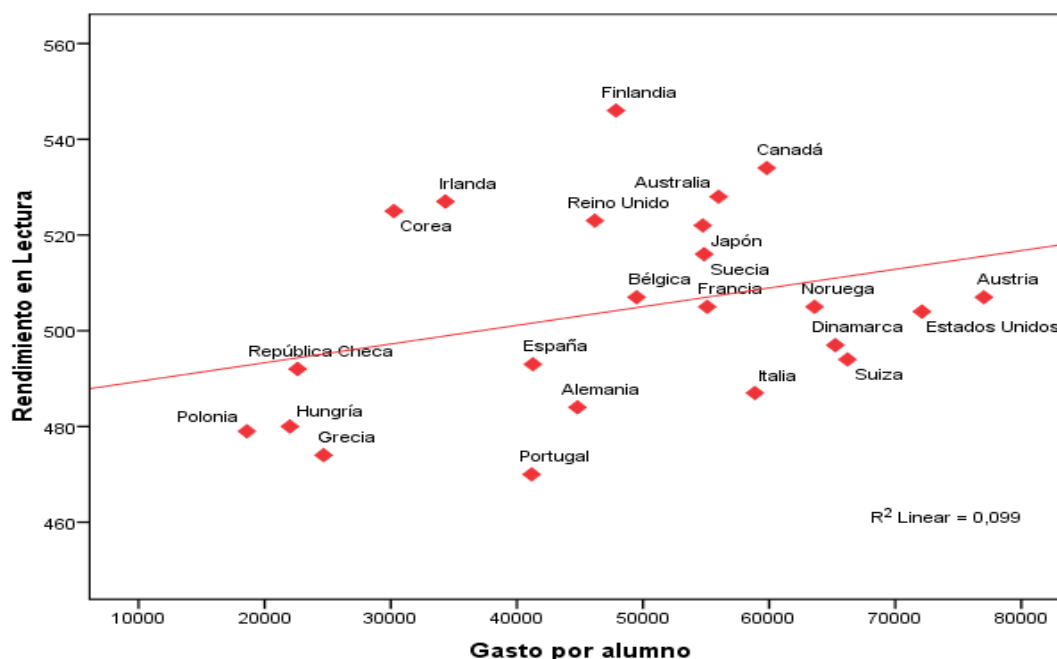
Por otra parte, los análisis que aquí se han reproducido no cumplen con dos requisitos estadísticos: contar con un importante número de casos elegidos al azar, y que los casos se distingan por su distribución normal. Ninguno de estos supuestos se cumple en los dos ajustes efectuados por la OCDE. La consecuencia más notoria es que la correlación se ve alterada significativamente tanto en función de incluir o quitar un país, como de incorporar en un mismo gráfico a países de alto nivel de renta y gasto por alumno con países de bajo ingreso y gasto. Aunque se advierte acerca de ambas cuestiones en cada uno de los informes PISA, llamativamente la OCDE afirma que persiste una relación positiva entre los gastos unitarios y el rendimiento medio de los países (OCDE, 2002; 2005 y 2008). Es verdad que la asociación existe, pero también es cierto que su intensidad es muy baja y varía en función de incluir o quitar un país de la comparación.

¿Qué sucede entonces si se estima una nueva recta de regresión, pero en este caso exclusivamente para los países miembros de la OCDE (con excepción de México y Turquía) que suelen ser los de mayor riqueza? En el gráfico N° 7, aparece el ajuste correspondiente. Efectivamente, la recta de regresión se vuelve más plana. El coeficiente de correlación de *Pearson*, que era en un comienzo de 0,74, se reduce a 0,31. La debilidad de la asociación queda descubierta, al tiempo que se perciben enormes diferencias de gasto por alumno que no se reflejan en diferencias de aprendizaje. El gráfico muestra que una vez alcanzado cierto nivel de gasto por alumno (en torno a los 18 mil dólares), la variación en las puntuaciones de los países no se puede abordar únicamente por el nivel de gasto. Por más recursos económicos que se asignen a los sistemas educativos, superado un determinado monto el aprendizaje

estudiantil no mejora necesariamente.¹²⁴ Esta cuestión es mencionada por la OCDE, aunque contradictoriamente señala lo siguiente:

No toda la variación respecto al rendimiento de los países (...) puede explicarse a partir del gasto en educación. Aunque los análisis han revelado una relación positiva entre ambos, también sugieren que mientras el gasto en las instituciones educativas es un prerequisite necesario para proporcionar una educación de alta calidad, el gasto por sí solo no es suficiente para alcanzar unos altos niveles de resultados (OCDE, 2004:104).

Gráfico N° 7. Rendimiento en Lectura y Gasto por Alumno en países miembros de la OCDE que integraron PISA 2000

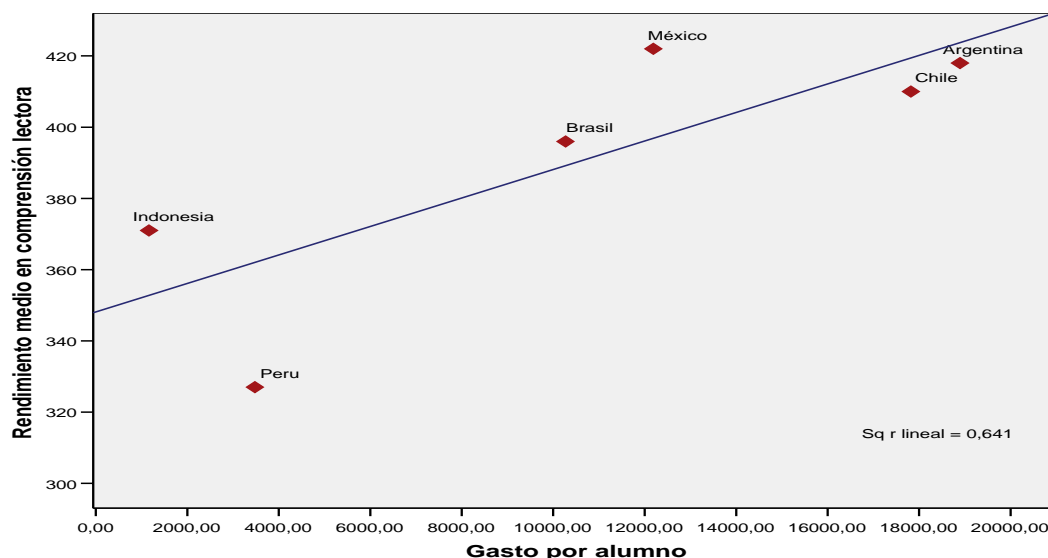


Fuente: Elaboración propia sobre datos de OECD/UNESCO-UIS, 2003.

Ahora bien, ¿qué sucede entre el nivel de gasto por alumno y el rendimiento escolar en los estados asociados a la OCDE que suelen ser los países de mediano y bajo ingreso? En los apartados anteriores, se mostró que Argentina y los países de América Latina en general asignan una cuantía inferior de recursos a la enseñanza, siendo amplia la brecha que los distancia de los estados más ricos de la OCDE. Probablemente, en estos países la asociación entre los recursos y el aprendizaje estudiantil sea todavía positiva o creciente. Para averiguar dicha cuestión es posible estimar una nueva recta de regresión, que sólo tenga en cuenta a los países de mediano y bajo ingreso. El siguiente gráfico ilustra dicha situación.

¹²⁴ El mismo análisis es realizado por Carabaña (2008) con los datos de PISA 2006. La conclusión a la que llega es que todo gasto superior al de los antiguos países socialistas (Eslovaquia, Polonia, Hungría o la República Checa) no incide en el rendimiento escolar.

Gráfico N° 8. Rendimiento en Lectura y Gasto por Alumno en algunos países no miembros de la OCDE en PISA 2000



Fuente: Elaboración propia sobre datos de OECD/UNESCO-UIS, 2003.

Considerando las limitaciones que este tipo de estimaciones supone, dos son las razones que conducen a dudar de la causalidad directa de la relación en los países de bajo y mediano ingreso. En primer lugar, existen importantes diferencias entre estos países que alteran significativamente la correlación. En este caso, Perú e Indonesia limitan el análisis, y si se los excluye se deduce que la recta de la regresión queda directamente plana. En segundo lugar, continúan persistiendo variaciones en el nivel de gasto por alumno que no se corresponden linealmente con variaciones en las puntuaciones escolares. Por ejemplo, Argentina y Chile presentan un nivel de gasto superior al de Brasil y México y, sin embargo, las puntuaciones en las pruebas de Lectura fueron prácticamente las mismas. Así, aunque no es posible excluir directamente la hipótesis que sostiene que los recursos económicos inciden en la explicación de las diferencias de aprendizaje entre los alumnos de los países ricos de la OCDE y aquellos de mediano y bajo ingreso, existen ciertas excepciones que ponen de relieve la parcialidad de dicha explicación. Así, aunque las diferencias en el nivel de gasto por alumno (igual que en la renta) son muy grandes entre estos dos grupos de países, también es verdad que países como Argentina y Chile gastan de manera similar a países de mediano ingreso de la OCDE como son Polonia y Hungría, que obtuvieron puntuaciones superiores en las mismas pruebas de aprendizaje escolar.

Finalmente, hay una cuestión importante en Argentina, igual que en el resto de países de la región, que merece ser destacada y que contribuye al cuestionamiento de la direccionalidad de la relación entre los recursos asignados al sistema educativo y el rendimiento escolar. Como quedó señalado en el capítulo tres, en el país la tasa de escolarización para la enseñanza secundaria dista aún de ser plena. De este hecho se desprende que el sistema educativo argentino opera de manera “elitista”, dejando fuera de la escuela a un sector importante de la juventud (alrededor del 20%). Se supone que en el menor tiempo posible estos jóvenes deben ser incorporados al sistema, tal como lo sostiene la nueva ley nacional de educación sancionada en el año 2006. Sin duda, para lograr este propósito se necesitan más recursos económicos. Ahora bien, en el capítulo tres se advirtió que una de las consecuencias posibles de la incorporación de los jóvenes que históricamente estuvieron excluidos del sistema educativo argentino, es que el rendimiento del país en pruebas estandarizadas de aprendizaje escolar como las de PISA tienda a bajar aún más. Este hecho sería una consecuencia directa del denominado fenómeno de la masificación. Por consiguiente, en un hipotético contexto de aumento de los recursos es probable que el rendimiento escolar decrezca.

3. 2. El esfuerzo económico sobre la educación y el aumento en el nivel de gasto en Argentina (1990-2001)

En este apartado dos son las cuestiones que interesa destacar. En primer lugar, que Argentina efectúa un esfuerzo financiero por encima de sus posibilidades económicas. En segundo lugar, que el gasto en educación se duplicó durante el período 1990-2000. Dada esta situación, ¿por qué no mejora la calidad de la enseñanza en el país en términos de evaluaciones como PISA?

Para ilustrar la primer cuestión, se recurre a una medida que informa acerca del esfuerzo financiero que efectúan los países sobre sus sistemas educativos. Este indicador es el cociente entre el gasto por alumno y el ingreso medio por habitante, y mide las erogaciones en educación de cada país en función de las posibilidades de solventarlas, que vienen dadas por el PIB por habitante. Como quedó señalado, los recursos que los países destinan a la enseñanza varían en relación a su prosperidad económica, por consiguiente su cuantía debería ser evaluada no desde un criterio “deseable” y “homogéneo”, sino en función de las posibilidades reales de cada país. En la siguiente

tabla se presentan los valores correspondientes a Argentina y a los países comparados. Como se infiere de los datos, los países que mayor esfuerzo económico realizan son, por lo general, los más ricos; aunque Corea, Polonia, Hungría y Chile realizan un esfuerzo similar. El esfuerzo financiero varía también entre los países de similar nivel de desarrollo en términos del PIB por habitante. Esta última sería la situación de Argentina si se la compara con la de Chile, Polonia, Hungría y República Checa, que realizan un esfuerzo financiero más grande. No obstante, el gasto en educación de Argentina representa algo más del 50% de la renta media por habitante del país.

Tabla N° 16. Esfuerzo económico sobre la educación y rendimiento en Lectura en PISA 2000. Algunos países

<i>Países</i>	<i>Rendimiento en Lectura</i>	<i>Indicador de esfuerzo económico sobre la educación</i>
Argentina	418	1,53
Brasil	396	1,35
Chile	410	1,89
Perú	327	0,72
México	422	1,33
España	493	2,04
Francia	505	2,19
Italia	487	2,34
Alemania	484	1,71
Reino Unido	523	1,85
Irlanda	527	1,21
Suecia	516	2,09
Finlandia	546	1,88
Dinamarca	497	2,26
Corea	525	1,99
Japón	522	2,10
Estados Unidos	504	2,08
Polonia	479	1,95
Hungría	480	1,8
República Checa	492	1,64

Nota: (*) El gasto por alumno de Brasil corresponde al del año 1998.

Fuente: OECD/UNESCO-UIS, 2003.

En segundo lugar, cabe destacar que en Argentina el gasto real en educación duplicó su valor durante la década de 1990, cuando se puso en marcha la llamada “transformación educativa”. En el período que comprende los años que van de 1990 al 2000, el gasto consolidado pasó de 6.058 millones de pesos argentinos a 12.597 millones. El aumento también se percibe en términos del PIB y del Gasto Público Total, tal como se puso de manifiesto en los apartados anteriores. Así, en términos del PIB pasó del 3,1% en 1990 al 4,5% en el 2000 y al 4,9% en el 2001. En términos del Gasto Público Total subió del 10,3% en 1990 al 13,8% en el 2000.

Ahora bien, si el gasto se duplicó en un período de diez años y el esfuerzo económico de Argentina sobre su sistema educativo fue proporcional a su riqueza, ¿por qué no hay indicios de que la calidad de la enseñanza ha mejorado en igual medida? Lamentablemente, en Argentina no se dispone de datos oficiales y comparables que permitan establecer si el nivel de aprendizaje escolar empeoró con el paso del tiempo. No obstante, los resultados del programa PISA ponen de relieve el crítico estado actual del sistema educativo argentino en lo que respecta al desarrollo de las competencias básicas en tres áreas claves como son Matemáticas, Ciencias y Lectura. Estos resultados, junto a la información proporcionada por experiencias previas y recientes de evaluación del rendimiento escolar, ilustran la delicada situación del sistema de enseñanza del país. La situación adquiere cierta gravedad si se recuerda que los datos de estudios como PISA corresponden a los años posteriores a la aplicación de una de las reformas más importante que transitó el sistema escolar argentino, y que contó con un elevado nivel de recursos destinados al financiamiento de la llamada “estrategia de calidad y equidad”.

Del análisis realizado hasta aquí, es posible afirmar que los recursos asignados al sistema educativo argentino más que orientarse a la mejora de la calidad de la enseñanza (cuestión defendida formalmente y retóricamente por todo proceso reformista), deberían dirigirse a tres cuestiones fundamentales: aumentar las tasas de escolarización en los niveles obligatorios, mejorar las condiciones salariales de los profesores (esta cuestión será abordada en el capítulo final), y mejorar la infraestructura escolar. Es sobre estos aspectos donde los recursos tendrían un efecto empírico directo y cuantificable, quedando serias dudas sobre el impacto en la calidad de la enseñanza. Como se adelantó, uno de los problemas más importantes del financiamiento público de la enseñanza en Argentina es la falta de correspondencia entre el gasto en educación y las matrículas escolares (Morduchowicz, 2001; Riquelme, 2002). La evolución independiente del gasto educativo respecto de la matrícula, que debería ser uno de los factores explicativos más relevantes del gasto en educación, muestra las dificultades para captar recursos que satisfagan su propia dinámica, ya sea como resultado del crecimiento vegetativo de la población y su incidencia en la cantidad de alumnos o por cambios estructurales como los que se propuso la LFE (Morduchowicz, 2001).¹²⁵ Los

¹²⁵ Para España Carabaña (1991 y 2007) informa acerca de un fenómeno similar. En este país cuando el gasto público aumenta suele disminuir su eficiencia en términos de cantidad de puestos escolares.

datos presentados muestran que en el país no se ha gastado lo suficiente para escolarizar en los niveles obligatorios a los estudiantes de los sectores más pobres de la estructura social. Aunque las tasas de escolarización aumentaron durante dicho período, quedan aún porcentajes importantes de alumnos fuera del sistema. No cabe duda entonces, que el Estado debería gastar más en escolarizar que en mejorar a los ya escolarizados (Carabaña, 2007). Por otra parte, si bien el aumento de los recursos debería dirigirse a garantizar salarios justos a los profesores, en el país en períodos de aumento del gasto sectorial no se registran necesariamente mejoras salariales (Razquin, 2001).

En síntesis, el debate mundial acerca de la necesidad de asignar más recursos a la educación, tiene como diagnóstico subyacente el hecho de que mayores gastos implican necesariamente una mejor calidad de la enseñanza. Los datos del programa PISA muestran que no hay ninguna garantía y evidencias que sea así. En esta evaluación el gasto educativo presenta una relación muy tenue con los resultados escolares en la mayoría de los países, y el caso de Argentina no ha sido ajeno a dicha situación. Por lo tanto, la información proporcionada por estudios como PISA contribuye a desterrar cierta visión ingenua del efecto del gasto educativo como fórmula contra todos los problemas inherentes a los sistemas educativos. No obstante, y tal como se ha señalado, afirmar la debilidad de la relación no supone considerar inútiles los esfuerzos presupuestarios en el terreno educativo (Calero, 2008). Si bien el aumento de los recursos no se expresa directamente en la mejora de las puntuaciones medias de los estudiantes en pruebas como las de PISA, sí debería traducirse en garantizar a todos el derecho a la educación, en asegurar condiciones laborales justas y adecuadas a los profesores, y condiciones edilicias propicias en las escuelas para conseguir su óptimo funcionamiento.

Capítulo 6

El entorno social de los estudiantes argentinos y el aprendizaje escolar en el programa PISA

La publicación de los resultados del programa PISA trasladó a la opinión pública la discusión acerca de los determinantes de los resultados educativos. A la hora de comprender las puntuaciones de los estudiantes se destacó, para todos los países, la trascendencia de los factores sociales, culturales y económicos asociados a la familia y al entorno de los alumnos. Los datos del estudio PISA vinieron a confirmar en sus tres ediciones una de las cuestiones más estudiadas por la Sociología de la Educación: la relación entre el origen social del estudiante y el aprendizaje escolar. Sin embargo, la novedad de este programa no fue sólo poner de relieve la existencia de dicha asociación en un amplio grupo de países de distinto nivel económico, sino también mostrar que la misma varía entre los países más de lo que se había presumido.

El objetivo del capítulo es profundizar en el debate acerca de la influencia del origen social en el logro educativo de los estudiantes argentinos. ¿Hasta qué punto la baja eficacia de los estudiantes argentinos en las pruebas de PISA y en perspectiva internacional se puede abordar a partir de las diferencias de origen social de los alumnos? ¿Es la relación entre el origen social de los estudiantes y el aprendizaje escolar más intensa en Argentina que en los países económicamente más ricos como España? ¿Las desigualdades económicas, más amplias en Argentina, se traducen en mayores desigualdades de rendimiento escolar? Abordar tales interrogantes permite considerar empíricamente una de las causas más aducidas del bajo rendimiento escolar de los estudiantes argentinos en las pruebas del programa PISA: la composición socioeconómica de la población del país. En países de bajo y mediano ingreso como Argentina, este tipo de variables adquiere centralidad. El inferior nivel académico de los estudiantes argentinos en pruebas internacionales como las de PISA se interpreta, así, como una consecuencia directa de los problemas económicos y sociales que afectan al país. Se suele afirmar también, desde esta lógica, que el bajo desempeño educativo del país guarda estrecha relación con las mayores desigualdades de rendimiento entre los estudiantes procedentes de familias ricas y pobres. El “efecto composición” supone

entonces una mayor desigualdad de rendimiento escolar en relación a los países que consiguieron mejores puntuaciones y se distinguen por mayores niveles de igualdad económica y social.

Cuatro son los apartados que organizan el capítulo. En el primero, se presentan las principales investigaciones que estimaron empíricamente el vínculo entre la clase u origen social de los estudiantes y el rendimiento escolar. Se mencionan también las teorías o explicaciones más relevantes que buscaron interpretar dicha asociación. En el segundo apartado, se estima empíricamente la hipótesis de la mayor desigualdad educativa, tan defendida en los países de la región latinoamericana. En la tercer sección, se examina la manera en que el programa PISA estima la relación entre el entorno social de los países y el rendimiento educativo. Finalmente, se abordan estadísticamente las particularidades de dicha relación en Argentina, las cuales se comparan con España.

1. La relación entre el origen social de los estudiantes y el aprendizaje escolar

El programa PISA ratificó para más de cincuenta países los hallazgos de aquellas investigaciones que desde fines de los años 1960 precisaron estadísticamente el lazo que une el acceso a los estudios, el éxito escolar y la pertenencia social.¹²⁶ El punto de partida de estos trabajos fue la publicación del famoso *Informe Coleman* en 1966. El propósito de este estudio fue revelar las desigualdades de recursos entre las distintas escuelas, con el fin de justificar una intervención federal que contribuyera a paliar las “desigualdades de oportunidad” que se creían responsables de las diferencias de rendimiento escolar (Coleman *et al.*, 1966). Contra lo esperado, se descubrió que las desigualdades de rendimiento se debían atribuir no a las diferencias de recursos entre los centros educativos, sino al origen social de los estudiantes. Las desigualdades no se daban tanto entre las escuelas como al interior de las mismas, y éstas, lejos de corregirse, aumentaban a través de los cursos. La familia, no la institución escolar, resultaba lo más importante. El *Informe Coleman* dio lugar a una amplia discusión en los Estados Unidos. En el año 1972, Jencks y sus colaboradores confirmaban que la escuela no es responsable de las desigualdades sociales y no las cambia. En la

¹²⁶ Forquin (1985) brinda detalles sobre las primeras investigaciones que dieron cuerpo a la Sociología de la Educación al compilar un centenar de trabajos que ponen de relieve la relación entre la clase social de origen y el éxito escolar.

explicación del rendimiento escolar lo más importante es el origen y el entorno familiar de los estudiantes, todo lo demás (recursos de la escuela, políticas escolares, características de los profesores, etc.) es secundario o completamente irrelevante (Jencks *et al.*, 1972). Durante la misma época, investigaciones similares se venían perfilando en los países europeos. Por ejemplo, en 1967 aparece en el Reino Unido el *Informe Plowden* cuya principal contribución fue constatar que la adscripción social actúa como un factor determinante del éxito escolar en la enseñanza de nivel primario. Algo similar ocurre en Francia como resultado de los datos recolectados en 1972 por una importante investigación longitudinal coordinada por el Instituto Nacional de Estudios Demográficos (INED), cuyo principal objetivo fue recolectar información de un mismo conjunto de individuos entre los años 1962 y 1972. En este país, estos datos se convirtieron en una de las fuentes más significativas de información en lo relativo a los procesos de orientación y de selección escolar para la época, guiando las futuras investigaciones de quienes se convirtieran en los principales referentes de esta línea de trabajo, entre ellos Bourdieu y Passeron, Boudon, y Boudelot y Establet.

En la actualidad, el reconocimiento académico de las desigualdades educativas asociadas a las características familiares de los estudiantes ha quedado puesto de manifiesto por sólidas investigaciones realizadas en distintos países (Erikson y Jonsson, 1996; Jonsson y Erikson, 2000; Breen y Jonsson, 2000; Martínez García, 2007 y 2002; Calero, 2006; Torche 2005; Buchmann y Hannum, 2001; Levin y Belfield, 2002).¹²⁷ Recientemente, quedó confirmado para más de cincuenta países por el programa PISA de la OCDE, que subraya que una de las causas principales de las variaciones estadísticas del rendimiento académico se debe a los factores relacionados con el *background* familiar de los alumnos (OECD/UNESCO-UIS, 2003; OCDE, 2008 y 2005). A partir de esta evidencia, varios han sido los “modelos” diseñados para demostrar la incidencia del entorno familiar de los estudiantes sobre el aprendizaje escolar. A pesar de algunas diferencias, estas aproximaciones se caracterizan por plantear que el aprendizaje estudiantil estaría determinado tanto por los recursos propios del individuo (por ejemplo, el nivel intelectual y la motivación), como por aquellos factores vinculados al entorno social del individuo (entre ellos, la categoría ocupacional y el nivel de estudios de los padres, el ingreso familiar, la composición y la estructura

¹²⁷ Los países donde más investigaciones se realizaron son Estados Unidos, Holanda, Suecia, Italia, Japón, Polonia e Inglaterra, entre otros.

de la familia, el clima afectivo del hogar, las expectativas familiares, la disponibilidad de capital social, etc.).

En cuanto a los factores personales, algunos estudios destacan el rol de la inteligencia como mediadora entre el origen social del estudiante y su rendimiento escolar. Para España, y con datos de octavo curso de la EGB, Carabaña (1988 y 1989) examinó la asociación entre el origen familiar de los estudiantes, la inteligencia y el rendimiento académico. A través de sencillos modelos estadísticos de regresión lineal, llegó a la conclusión de que las variables referidas al estatus socioeconómico tienen fundamentalmente un efecto indirecto a través de la inteligencia. Así, en los estudios que logran controlar el rendimiento escolar por el nivel intelectual de los estudiantes, los factores asociados al origen social de los alumnos tendrían efectos directos de escasa entidad. Los datos del programa PISA poco informan acerca de los aspectos personales, dicha cuestión quedará entonces pendiente en el presente análisis.

Más allá de algunas diferencias, y de las investigaciones que consiguen controlar el rendimiento académico por el nivel intelectual, la mayoría de estos trabajos confirman que el origen social o familiar de los estudiantes es uno de los principales determinantes del aprendizaje escolar. Cuestionan de este modo, la tesis optimista según la cual la expansión de la industrialización llevaría a un incremento de la igualdad de oportunidades debido a la mayor importancia del mérito de las personas en la consecución de sus logros socioeconómicos. Así, aún reconociendo que en la mayoría de países industrializados la desigualdad de oportunidades educativas ha descendido, ésta continúa siendo considerable (Martínez García, 2007). La única excepción se ubicaría en países como Suecia y Holanda (Erikson y Jonsson, 1996), explicándose este hallazgo más por disminuciones generales de la desigualdad social (políticas redistributivas) que por cambios de los sistemas educativos orientados hacia modelos más comprensivos (Esping-Andersen, 2004).¹²⁸

Ahora bien, ¿cómo han sido explicadas por la literatura especializada las desigualdades de rendimiento escolar? A continuación, se clasifican en tres grandes grupos las

¹²⁸ Como advierte Martínez García (2007) especial atención merecen los países socialistas, donde las desigualdades serían en mayor medida de capital social y cultural, y no tanto económicas.

principales explicaciones que buscaron dar cuenta de los efectos del origen social de los estudiantes sobre el logro educativo.

1. 1. Las explicaciones sociológicas que privilegian la dimensión cultural

Las investigaciones que integran este primer tipo de explicaciones, se distinguen por analizar las diferentes prácticas educativas familiares y los aspectos de transmisión cultural y lingüística. En términos generales, afirman que las desigualdades de éxito entre los estudiantes de las distintas clases sociales se deben, básicamente, a que los alumnos de las clases sociales más altas tienen mayores niveles de estudio y hábitos culturales y lingüísticos acordes a aquellos que la escuela presupone. Se sostiene así, que el ambiente cultural de la escuela está más cerca del ambiente cultural de las familias de clase alta y media (Bernstein, 1989; Mayoral, 2005).

Dentro de este grupo, destacan los estudios de B. Bernstein. En su obra más importante *Clases, códigos y control* (1988), Bernstein señala que los niños de clase obrera y media presentan un dominio diferencial de los códigos lingüísticos que opera condicionando la probabilidad de éxito escolar. Distingue entre dos códigos: el restringido y el elaborado. El primero, está ligado al escenario de enunciación que se caracteriza, a su vez, por ser un contexto propio de sujetos que se conocen y comparten experiencias y esquemas mentales en común. En este código las intenciones del hablante no se hallan verbalmente elaboradas, y en la medida en que la mayoría del significado permanece implícito no permite una reflexión lógica potente, ya que el sujeto no puede acceder a las bases de la experiencia. Por el contrario, el código elaborado es independiente del contexto, y no supone una gama de identificaciones compartidas entre emisor y receptor. Es explícito en todos los significados que comunica, facilitando la reflexión lógica en la medida en que el hablante tiene acceso a las bases de su experiencia. Las características de dependencia o independencia del contexto condicionan los rasgos generales de los dos códigos. Para Bernstein, el control por parte de los niños del código elaborado está en función del sistema de comunicación familiar, que a su vez depende del sistema familiar de roles. Las familias de clase obrera se distinguen por un sistema familiar con roles bien diferenciados, donde los deberes y obligaciones se definen por la posición ocupada (género, edad, orden de nacimiento, etc.) con poca posibilidad de negociación. En este tipo de familias los padres controlan a sus hijos mediante formas

imperativas (órdenes cortas, sin explicaciones) o posicionales (se realiza un comportamiento en función de la posición ocupada: hijo, mujer, etc.). Por el contrario, las familias de clase media se distinguen por un sistema de roles abierto, donde hay margen para la negociación en función de las características de las personas. Al manejarse las escuelas con el código elaborado, los niños de clase media están acostumbrados a sus demandas, ocurriendo lo contrario con los niños de clase obrera, quienes disponen sólo del código restringido y son menos capaces de las reacciones verbales y del alto grado de abstracción que el aprendizaje escolar exige.¹²⁹ El ambiente cultural de la escuela está entonces más cerca del ambiente cultural de las familias de clase alta y media (Bernstein, 1989; Mayoral, 2005). La escuela recompensa positivamente el lenguaje de la clase media y sanciona negativamente el lenguaje de la clase obrera (Fernández Enguita, 1998).

Dentro de este grupo destacan también aquellos trabajos que se encuadran al interior de las denominadas teorías de la reproducción, las cuales sostienen que la escuela ocupa un lugar privilegiado en la estructura social o en el modo de producción capitalista, siendo uno de los medios por excelencia de inculcación de la ideología dominante. Destacan al respecto, los trabajos de Bourdieu y Passeron, Baudelot y Establet, Bowles y Gintis, y Althusser. En la obra *La Reproducción*, de Bourdieu y Passeron (2001), este argumento queda claro, en tanto la escuela es el lugar de imposición de un “arbitrario cultural”. Es la cultura de la clase dominante la que se incluye en el currículum escolar, mientras la cultura de los grupos dominados, excluida del currículum, es estigmatizada como desviación de aquella. La escuela valoriza un determinado tipo de cultura, de lenguaje, de argumentación y de comportamiento que corresponde al de los grupos dominantes. Por lo tanto, lo más importante en el éxito escolar es la posesión de un “capital cultural”

¹²⁹ Entre las principales críticas a los trabajos de Bernstein destacan las de Labov (1985), quien sostiene que su teoría es una más de las que intentan explicar el fracaso escolar de los niños de clase baja a partir de déficits culturales o morales de esta última. Para Labov, dos motivos demuestran que el lenguaje de clase baja no es ni lógica ni lingüísticamente inferior al de clase media. En primer lugar, porque las actuaciones lingüísticas de los niños de clase baja se recogen en situaciones de interacción que no son las normales, sino las formales donde predomina una imposición simbólica de la que se defienden mediante el silencio y la brevedad. En segundo lugar, porque los rasgos estilísticos, gramaticales y léxicos del lenguaje de los niños de clase obrera se juzgan desde el lenguaje de la clase media, percibiéndolos como desviaciones de su norma, en vez de aprehenderse a partir de sus propios términos. En su investigación sobre el discurso de los miembros de los *ghettos* negros de Estados Unidos, señala que el fracaso escolar de los niños en estos contextos no se explicaría por su menor capacidad lingüística, sino fundamentalmente por los prejuicios del maestro contra su forma de hablar que identifica con falta de inteligencia, y que por el “efecto *Pygmalion*” (Rosenthal y Jacobson, 1970) funcionaría como profecía autocumplida.

y de un “capital lingüístico”, estando los alumnos de los estratos inferiores de la sociedad en una situación de desventaja estructural, pues la cultura y el lenguaje de la escuela son distintos al de su grupo de origen. El trabajo escolar es una tarea más ardua para ellos, porque además del aprendizaje de los contenidos escolares supone un verdadero trabajo de aculturación.

Para Bourdieu y Passeron la constitución de las expectativas de las personas está en función de sus probabilidades objetivas de éxito, que no están distribuidas equitativamente por la estructura social, sino que dependen de la posición de partida. Es decir, de la disposición de capital económico, cultural, simbólico y social. Estas probabilidades objetivas, que constituyen la experiencia de varias generaciones, se interiorizan en el *habitus* de los sujetos en la forma de expectativas subjetivas que anticipan, de forma realista, los obstáculos mayores o menores que objetivamente van a encontrar en sus proyectos de promoción social. Las ambiciones educativas menos elevadas de los que están situados en las posiciones inferiores de la estructura social, no son entonces el resultado de una apatía o desmotivación, sino de la incorporación en el *habitus* de la escasez de probabilidades objetivas de promoción mediante la escuela (Bourdieu, 1997). Se destaca así, que si los estudiantes de clase obrera fracasan es porque la escuela está hecha para eso; los contenidos que en ella se transmiten y las formas de impartirlos se elaboran a la medida de las clases dominantes. No hay nada raro, por consiguiente, en que sean los miembros de estas clases los que tengan más probabilidad de triunfar, mientras que aquellos de las clases populares (que hablan otro lenguaje, tienen otra forma de comportarse y otra cultura) estén, por la misma estructuración del mecanismo escolar, destinados al fracaso. Desde esta perspectiva, la equiparación de recursos económicos seguirá dando por resultado desiguales rendimiento escolares como consecuencia del propio funcionamiento del sistema educativo (Bourdieu y Passeron, 2001).

De lo dicho hasta aquí se desprende que la asociación entre el origen social y el rendimiento escolar de los estudiantes es consecuencia directa de la socialización diferencial de éstos. La versión más débil de esta afirmación supone que son los contextos familiares los que, a través de una inadecuada socialización, producen el “fracaso escolar” de los alumnos. Desde esta perspectiva se supone que las diferencias de logro entre las clases seguirán existiendo, aún cuando sus oportunidades ante la

educación se igualaran, pues la desigualdad viene dada por la propia familia. Es común entonces, apelar a la educación compensatoria de los déficits familiares. Por otra parte, las versiones más fuertes subrayan que no se trata exclusivamente de la familia, sino de la clase social y sus consecuencias a través de la familia. El problema no se debe a que algunos alumnos tengan una socialización deficiente, sino que la estructuración clasista de la sociedad actúa sobre las instituciones encargadas de la reproducción cultural para forzar una transmisión no igualadora, sino reproductora. El papel de la educación compensatoria resulta dudoso, ya que la familia no es más que la ocasión de actuación de constituciones estructurales. La escuela se limita a “elegir a los elegidos”, legitimando una selección previamente decidida por el origen de clase¹³⁰ (Carabaña, 1982).

1. 2. Las explicaciones sociológicas que privilegian la dimensión social

Las teorías de la reproducción fueron criticadas por ser explicaciones que se corresponden con correlaciones estadísticas (por ejemplo, entre nivel de instrucción de padres y resultados escolares de los hijos), que nunca son perfectas (Martín Criado, 2000).¹³¹ A su vez, fueron cuestionadas por no decir nada acerca de los procesos y las

¹³⁰ Este argumento se observa también en la obra *La escuela capitalista en Francia* de Baudelot y Establet (1976), quienes denuncian la existencia de una doble red en el sistema educativo. La tesis central es que la escuela constituye un instrumento de la lucha de clases, pese a que dicha función aparece enmascarada por las representaciones ideológicas que la propia escuela se encarga de vehicular (libertad, igualdad, gratuidad, neutralidad, unidad, etc.). La escuela tiene por función dividir a los que la frecuentan repartiendo a la población en dos masas desiguales: una escolaridad larga reservada a una minoría y una escolaridad corta para la mayoría. Las dos redes son la Secundaria Superior (SS) y la red primaria profesional (PP), que apelan a públicos distintos por su origen social, así como llevan a empleos opuestos en la división social del trabajo. La primera inculcaría una visión empobrecida, vulgarizada de la cultura, una ideología de sumisión para futuros proletarios. La segunda, dispensaría la ideología dominante para los futuros burgueses. El aparato escolar contribuye así, a reproducir materialmente la división en clases y a mantener e imponer las condiciones ideológicas de las relaciones de dominación entre las dos clases antagónicas. En esta misma línea, se sitúa la obra de Bowles y Gintis (1985), *La institución escolar en la América capitalista*. Para ambos autores la escuela aporta la mano de obra requerida por las empresas a través del mecanismo de formación e inculcación de la disciplina y la obediencia, que opera en base a la correspondencia entre la estructura de la escuela y de la empresa (capataces-profesores; tareas-órdenes; salario-calificaciones, etc.). La escuela mantiene la división social del trabajo y de las clases, puesto que los establecimientos escolares se apoyan en principios de jerarquización y de compartimentación que requieren los mismos tipos de actitudes que aquellas que se encuentran en los medios laborales. Finalmente, cabe mencionar la obra de Althusser, *Ideología y Aparatos Ideológicos de Estado: sobre la reproducción de las condiciones de la producción*, donde la escuela se considera uno de los principales aparatos ideológicos de los tiempos modernos, desempeñando un rol decisivo en la transmisión de la ideología de las clases dominantes y contribuyendo a la reproducción del orden social.

¹³¹ Por ejemplo, vale la pena destacar los casos de alumnos de clase obrera con títulos universitarios y los estudiantes de clase media que fracasan. Para estas situaciones el poder explicativo de la metáfora de la “reproducción” del capital cultural es insuficiente, pues no brinda información sobre los procesos efectivos y prácticas concretas que hacen posible que el capital cultural se “reproduzca” o “transmita”.

prácticas que hacen posible que alumnos desposeídos de capital lingüístico y cultural tengan éxito escolar (Lahire, 2003; Martín Criado, *et al.*, 2000; Gómez Bueno, *et al.*, 2003). Estas teorías se consideran entonces buenas para comprender por qué estudian las personas de clase alta y por qué no las de clase baja, pero no para explicar por qué algunas personas de clase alta no estudian y por qué otras de clase baja que sí (Martín Criado, 2000). En este sentido, tampoco ayudan a explicar la rápida expansión del sistema educativo durante las últimas décadas, cuando se incorporaron estudiantes de bajo nivel cultural y mujeres que hasta los años 1970 estaban excluidas de los niveles educativos más altos (Martínez García, 2007). Algunas de estas cuestiones han sido abordadas por las explicaciones clasificadas en este grupo, que a continuación se desarrollan. En términos generales, dos subgrupos de explicaciones es posible identificar en este grupo. Aquellas que sostienen que las estructuras familiares de las clases altas son más proclives a reproducir las relaciones escolares; y las que consideran que determinadas profesiones paternas inducen a cierto *ethos* y hábitos cercanos al de la institución escolar.

Son representantes de las primeras las investigaciones de B. Lahire y E. Martín Criado, realizadas respectivamente en Francia y España. En su conjunto, estos trabajos consideran a la socialización familiar el objeto de investigación y, en este sentido, la noción de “configuraciones familiares” adquiere especial interés. Desde esta perspectiva, estudiar las condiciones de éxito y fracaso escolar de los niños procedentes de familias sin capital escolar requiere del abandono de la concepción de “herencia” de capital cultural como un proceso automático. Las configuraciones familiares no se reducen a los efectos de un sólo factor o de un sistema de factores, pues se construyen a partir de un sistema de interdependencia que forma la mediación concreta entre los procesos generales y los comportamientos singulares. Es fundamental entonces, estudiar las dinámicas y las prácticas educativas familiares que posibilitan u obstaculizan el éxito escolar, partiendo de la idea de que las configuraciones familiares que pueden servir para el éxito de los hijos pueden ser variadas. Por supuesto, estas prácticas de socialización no deben ser abordadas desde una perspectiva descontextualizada, independientemente del entorno social familiar y del capital cultural disponible. Desde estos trabajos, son fundamentales las condiciones sociales de posibilidad y de producción de las configuraciones familiares, ya que las mismas introducen una serie de constricciones sobre el tipo de relaciones familiares que se pueden desarrollar en cada

espacio histórico y geográfico. No obstante, no se las considera factores que producen mecánicamente determinadas formas de relaciones familiares. En primer lugar, porque se debe tener presente la historia anterior de cada uno de los componentes de la unidad familiar, que vendría incorporada en ciertos esquemas de *habitus*. En segundo lugar, porque existe una tensión entre el nivel de reproducción social y los niveles afectivo y material en las relaciones familiares. Finalmente, porque los miembros de la familia pertenecen también a otros grupos sociales con intereses y objetivos que pueden ser contradictorios (Martín Criado, 2000). Desde estos trabajos, la familia y la escuela se consideran redes de interdependencia estructuradas por formas de relaciones sociales específicas. Por consiguiente, el fracaso y el éxito escolar deben ser aprehendidos como el resultado de una contradicción mayor o menor del grado, más o menos elevado, de disonancia o de consonancia de las formas de las relaciones sociales de una red de interdependencia a la otra (Lahire, 2003). En definitiva, el éxito escolar requiere de un conjunto de cualidades, y en la medida en que la socialización familiar sea concordante con este tipo de cualidades y relaciones sociales, se podrá potenciar o no el éxito escolar. Este hecho no se observa sólo en las familias con capital cultural de partida, sino también en aquellas desprovistas de cierto capital cultural.

El segundo subgrupo, relaciona la diferencia de rendimiento escolar en las clases medias y bajas con los tipos de aspiraciones o motivaciones al éxito en estas clases. Desde esta línea, los miembros de las clases medias se distinguen por una mayor aspiración al logro, que se asocia a una ética del esfuerzo y a una disposición a posponer las gratificaciones inmediatas en favor de los objetivos a largo plazo. Por el contrario, en las clases obreras predomina una actitud fatalista ante la vida, centrada más en el presente que en futuro y sin gusto por el esfuerzo y la competición. Al respecto, destacan las investigaciones de Kohn (1999 y 1980), quien subraya que los miembros de las clases sociales perciben el mundo de manera distinta como resultado de sus condiciones de existencia. Esta situación es la que los lleva a sostener concepciones diferentes de la realidad social, diversas aspiraciones, esperanzas y miedos. Es decir, concepciones distintas de “lo deseable”. Los valores que distinguen a las clases sociales se convierten así, en el “puente” entre la estructura social y el comportamiento del individuo. Es común entonces, que desde estos trabajos se observen las variaciones en los valores que se transmiten en las familias de diferente condición social, y cómo éstas afectan al éxito escolar. Entre las principales críticas dirigidas a este enfoque destaca su

fuerte sociocentrismo, ya que las clases bajas se definen por la ausencia de las cualidades que distinguen a las clases medias. El sociocentrismo se constata, especialmente, en la forma de definir la aspiración al éxito; por ejemplo, en qué medida los miembros de una clase u otra aspiran a estudios universitarios para sus hijos. En este sentido, se ignora que puede haber diferentes definiciones de éxito en función de la posición social de origen, y que lo importante no es únicamente el punto de llegada, sino la distancia recorrida desde el punto de partida (van Haecht, 1999).

1. 3. Las explicaciones económicas

Finalmente, destacan las explicaciones que sin negar el vínculo cultural y social privilegian la dimensión económica. Desde esta perspectiva, se considera que la educación tiene costes, y es a partir de los recursos económicos que las familias ponen a disponibilidad de sus hijos que se comprende el éxito o el fracaso escolar. Los resultados educativos estarían entonces, directamente relacionados con los recursos económicos de las familias. Las familias de clase alta pondrían a disposición de sus hijos más recursos escolares (mejores escuelas y mayor disponibilidad de recursos educativos, por ejemplo) y, por lo tanto, tendrían mayores probabilidades de lograr buenos resultados académicos. Lo contrario ocurriría con las familias de clase baja, que tendrían mayores posibilidades de obtener bajos resultados. Las desigualdades de rendimiento educativo en función de las restricciones económicas fueron estudiadas en varios países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Italia, Alemania, entre otros), y al respecto la mayor parte de trabajos subrayan que a pesar de la extensión de la educación (sobre todo de nivel secundario), las desigualdades de aprendizaje estudiantil por condición económica de la familia continúan manteniéndose (Blossfeld y Shavit, 1993 y 1991).

De las explicaciones que destacan el efecto de los recursos económicos de las familias sobre el éxito o fracaso escolar deriva una importante hipótesis, frecuentemente aceptada en los países de bajo y mediano ingreso como son los de América Latina. Esta hipótesis supone que al ser las diferencias socioeconómicas mayores al interior de estos países también lo serán las desigualdades de rendimiento escolar. Por consiguiente, la mayor desigualdad educativa es interpretada como una consecuencia directa e inevitable de la elevada desigualdad económica que distingue a la región. Por lo general, este tipo de argumentos es defendido y difundido por organizaciones regionales como la CEPAL,

quien advierte que en los países Latinoamericanos los niveles de acceso a los distintos ciclos educativos, igual que las características de progresión y logro escolar, están fuertemente marcados por las desigualdades estructurales de partida (CEPAL, 2007). Al respecto, la CEPAL señala que los menores puntajes de estos países en las evaluaciones internacionales de rendimiento escolar como PISA guardan estrecha relación con los altos grados de desigualdad socioeconómica que los distingue, que se traducen en calidades diferenciales de los servicios educativos. Desde este planteamiento, la CEPAL defiende la existencia de una estrecha asociación entre los niveles de PIB por habitante de los países latinoamericanos y el desempeño educativo, y que éste también se ve afectado por la desigualdad en la distribución del ingreso al interior de cada país. Advierte así, acerca del “síndrome” de la desigualdad y la exclusión social que afecta a la región de América Latina (*Ídem*). En definitiva, desde esta lógica se presupone que el rendimiento escolar de los estudiantes argentinos y latinoamericanos en general en las pruebas del programa PISA correlaciona con mayor intensidad con los factores socioeconómicos y educativos que distinguen a sus familias (Ferrer, 2006). Los sistemas educativos de estos países no sólo se distinguirían por su menor eficacia escolar, sino también por la mayor desigualdad de rendimiento al interior de los mismos. Se supone además, que a medida que estos sistemas de enseñanza eleven la presión para mejorar sus puntuaciones, existe el riesgo de que aumente la brecha entre los alumnos de mejor y peor rendimiento escolar (Soares, 2006). Ahora bien, no puede dejar de mencionarse la existencia de ciertas excepciones entre los países de la región. Tal es el caso de Cuba, país que obtuvo en las evaluaciones internacionales de rendimiento escolar no sólo buenos niveles de aprendizaje, sino también una mayor equidad de resultados (Carnoy, Gove y Marshall, 2007).

2. La desigualdad económica y la desigualdad de rendimiento escolar en Argentina y en perspectiva internacional

En este apartado se examina empíricamente, y a partir de los datos de PISA 2006, la hipótesis que plantea que al ser menor la riqueza y mayor la desigualdad en la distribución de los factores económicos entre la población de los países latinoamericanos, los resultados educativos de los estudiantes de estos países no sólo serán más bajos sino también muy desiguales. Como quedó señalado, este razonamiento es muy frecuente en los países del cono sur, y se considera una consecuencia inevitable

de la alta inequidad económica y social que caracteriza a la región (CEPAL, 2007; Marchesi, 2007; Ferrer, 2006; Soares, 2006). Al respecto, en los informes oficiales del programa PISA, la OCDE señala que la riqueza de los países y su distribución interna son factores que inciden en sus capacidades para proveer servicios educativos de calidad a su población (OECD/UNESCO-UIS, 2003; OCDE, 2005). Advierte así, que al comparar los resultados de los sistemas educativos es fundamental contemplar las circunstancias económicas y los recursos que los países pueden destinar a la educación. La menor disponibilidad de recursos, igual que la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, son factores que inciden negativamente en los cambios que los países deben afrontar en la esfera educativa” (OECD/UNESCO-UIS, 2003).

El apartado se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se muestra que efectivamente los países latinoamericanos se distinguen por la menor riqueza y por presentar altos grados de desigualdad económica. La situación de Argentina se estudia en perspectiva internacional y, particularmente, en relación a España. En segundo lugar, se observa cómo correlaciona la mayor desigualdad económica y la menor renta por habitante de Argentina y el resto de países de la región, con el rendimiento en las pruebas de aprendizaje de PISA. Para tal propósito se remite a las estimaciones efectuadas por la OCDE en sus distintos informes oficiales. En tercer lugar, se examina si en Argentina y en los demás países latinoamericanos la desigualdad de rendimiento escolar en las pruebas de PISA es mayor respecto a los países ricos de la OCDE, tal como ocurre con la desigualdad económica.

Para dar cuenta de la primer cuestión, en la tabla N° 1 se presentan dos de los principales indicadores contextuales para los países: el PIB *per* cápita y el Índice de *Gini*. El PIB es una medida agregada del valor de bienes y servicios producidos en un país, por consiguiente brinda información sobre su capacidad productiva o nivel de riqueza. El PIB *per* cápita es una estimación de los recursos disponibles en un país en relación al tamaño de su población. El Índice de *Gini* es un indicador de la disparidad en la distribución del ingreso dentro de un país, por consiguiente, mide el grado en el cual la distribución del ingreso se desvía de una distribución perfecta (donde cada persona tuviera el mismo ingreso). Los valores teóricos van de 0 (equidad perfecta) a 100 (desigualdad total); en la práctica tiende a ir de 20 a 60. Se informa también, acerca de la distribución del ingreso entre la población de los países comparados.

Tabla N° 1. Índice de *Gini*, distribución porcentual de los ingresos, PIB *per* cápita y rendimiento medio en Ciencias en PISA 2006

	<i>Año de la encuesta</i>	<i>Índice de GINI</i>	<i>Distribución porcentual de los ingresos entre la población</i>							<i>PIB per cápita (equivalente en dólares USA usando PPA)</i>
			10% más bajo	20% más bajo	Segundo 20%	Tercer 20%	Cuarto 20%	10% más alto	20% más alto	
Países OCDE										
Alemania	1998 b	38,2	2	5,7	10,5	15,7	23,4	28	44,7	30 826
Australia	1994 b	35,2	2	5,9	12	17,2	23,6	25,4	41,3	34 238
Austria	1995 b	30,5	2,3	7	13,2	17,9	24	22,4	37,9	34 409
Bélgica	1996b	25	2,9	8,3	14,1	17,7	22,7	22,6	37,3	33 028
Canadá	1997 b	31,5	2,7	7,3	12,9	17,4	23,1	23,9	39,3	34 052
Corea	1998 a	31,6	2,9	7,9	13,6	18	23,1	22,5	37,5	22 277
Dinamarca	1997 b	24,7	2,6	8,3	14,7	18,2	22,9	21,3	35,8	34 090
España	1990 b	32,5	2,8	7,5	12,6	17	22,6	25,2	40,3	27 507
Estados Unidos	1997 b	40,8	1,8	5,2	10,5	15,6	22,4	30,5	46,4	41 674
Finlandia	1995 b	25,6	4,1	10,1	14,7	17,9	22,3	20,9	35	30 923
Francia	1995 b	32,7	2,8	7,2	12,6	17,2	22,8	25,1	40,2	30 352
Grecia	1998 b	35,4	2,9	7,1	11,4	15,8	22	28,5	43,6	29 564
Hungría	1998 a	24,4	4,1	10	14,7	18,3	22,7	20,5	34,4	17 506
Irlanda	1987 b	35,9	2,5	6,7	11,6	16,4	22,4	27,4	42,9	38 844
Italia	1998 b	36	1,9	6	12	16,8	22,6	27,4	42,6	28 168
Japón	1993 b	24,9	4,8	10,6	14,2	17,6	22	21,7	35,7	30 733
Noruega	1995 b	25,8	4,1	9,7	14,3	17,9	22,2	21,8	35,8	35 853
Nueva Zelanda	1997 b	36,2	2,2	6,4	11,4	15,8	22,6	27,8	43,8	26 070
Países Bajos	1994 b	32,6	2,8	7,3	12,7	17,2	22,8	25,1	40,1	35 365
Polonia	1998 a	31,6	3,2	7,8	12,8	17,1	22,6	24,7	39,7	13 951
Portugal	1997 b	38,5	2	5,8	11	15,5	21,9	29,8	45,9	20 043
Reino Unido	1995 b	36	2,1	6,1	11,7	16,3	22,7	27,5	43,2	32 890
República Checa	1996 b	25,4	4,3	10,3	14,5	17,7	21,7	22,4	35,9	20 727
Suecia	1995 b	25	3,4	9,1	14,5	18,4	23,4	20,1	34,5	32 111
Suiza	1992 b	33,1	2,6	6,9	12,7	17,3	22,9	25,2	40,3	36 276
Países latinoamericanos										
Argentina	2005	51,3	1,1	3,5	7,8	12,3	19,3	41,7	57,2	14 280
Brasil	2005	59,1	0,8	2,5	5,7	9,7	16,7	50,6	65,6	8 606
Chile	2005	57,5	1,3	3,7	7,2	11	17,8	45,4	60,4	12 276
Colombia		58,6								7 304
Uruguay	2005	44,9	1,8	4,8	9,2	14	21,2	34,5	50,8	9 962
México	2005	51,9	1,3	3,7	7,6	12	19,1	42,2	57,6	12 104

Fuente:

1. Los datos del Índice de *Gini* proceden de los indicadores del Banco Mundial. Un valor de 0 representa equidad absoluta y un valor de 100 desigualdad absoluta. (a) Refiere al gasto compartido por percentiles de la población y clasificado por gasto per cápita; (b) al ingreso compartido por percentiles de la población y *rankeado* por ingreso per cápita.

2. Los datos de la distribución del ingreso para América Latina proceden del Anuario Estadístico de la CEPAL del año 2006 y corresponden al año 2005. En Argentina y Uruguay sólo son para el área urbana, el resto de países a nivel nacional. Para los demás países proceden de los indicadores del Banco Mundial y corresponden al año indicado.

3. Los datos del PIB *per* cápita para los países de la OCDE, igual que para Chile y Brasil, proceden del Panorama de la educación de la OCDE del año 2007. Para el resto de países de la base de datos de la UNESCO-UIS y para el año 2005.

La información presentada muestra que Argentina, igual que el resto de países de América Latina, se distingue no sólo por sus inferiores niveles de riqueza, sino también por la mayor desigualdad económica respecto a los países de la OCDE. Aunque las

disparidades en la distribución del ingreso existen en todos los países, son más pronunciadas en unos que en otros. En la región latinoamericana el país con menor inequidad en términos del Índice de *Gini*, Uruguay, sigue siendo más desigual que cualquier estado miembro de la OCDE. Si se observan los porcentajes de riqueza que concentran los sectores más ricos y pobres en Argentina, se deduce que el país se distingue por la concentración inusualmente alta del ingreso en el extremo superior de la escala. En términos generales, el 10% más rico de la población argentina, y latinoamericana en general, recibe entre el 40% y el 50% del ingreso total, mientras el 20% más pobre sólo recibe entre el 2% y el 5%. A modo de comparación, el 10% más rico de España, Italia, Francia, Australia y los Países Bajos recibe el 25% del ingreso total. El 20% más pobre algo más del 8%. En cuanto a la renta *per cápita*, en los países industrializados de la OCDE es bastante más elevada que en los países de la región latinoamericana. Aunque cabe subrayar que Argentina, Chile y México se acercan a los países europeos de menor ingreso por habitante, tal el caso de Hungría y Polonia.

La magnitud de la desigualdad económica en Argentina se percibe mejor si se la compara con la situación de España. Para tal propósito, se retoma el análisis realizado por Carabaña (2002), donde se contrasta la distribución del ingreso entre ambos países teniendo en cuenta el nivel de estudios de su población (específicamente, se compara la ciudad de Madrid y Buenos Aires).¹³² En primer lugar, Carabaña observa la composición de la población argentina y española por niveles de estudios formales. Distingue entre tres grupos de edad y mantiene clasificaciones diferentes para ambas encuestas con el fin de mostrar una peculiaridad de Argentina: el alto porcentaje de población que no finaliza los estudios secundarios, terciarios y universitarios. Los datos que se reproducen a continuación (tablas N° 2 A y B), no muestran diferencias significativas entre la población más joven de ambas regiones. En los dos países existe una estructura similar: un tercio en primaria, otro en secundaria y otro en educación superior. En lo que respecta al grupo de mayor edad, el nivel de estudios es más alto en Argentina, puesto que no hay analfabetos y el porcentaje de población sin estudios es menor. Finalmente, y tal como se adelantó, el Área Metropolitana de Buenos Aires se

¹³² Los datos proceden del cuestionario *Estructura, Conciencia y Biografía de Clase* (ECBC) aplicado por Carabaña y otros (1992) en España y por Jorrot (2000) en Argentina. Específicamente se compara el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) con la Comunidad de Madrid.

distingue por el elevado porcentaje de población que no finaliza los estudios secundarios.

Tabla N° 2. Nivel de estudios por edades
A. Nacidos entre 1920 y 1970, AMBA

<i>Estudios</i>	<i>De 20 a 40 años</i>	<i>De 40 a 60 años</i>	<i>De 60 a 70 años</i>	<i>Total</i>
Sin estudios	3,6%	2,2%	1%	2,3%
Estudios Primarios Incompletos	22,8%	7,4%	7%	12,1%
Estudios Primarios Completos	42,8%	35,4%	32,3%	36,9%
Estudios Secundarios incompletos	9,5%	14,8%	17,4%	13,8%
Estudios Secundarios Completos	12,4%	18%	16%	15,7%
Estudios Terciarios Incompletos	0,3%	1,8%	3,5%	1,8%
Estudios Terciarios Completos	1,9%	4,3%	7,4%	4,3%
Estudios Universitarios incompletos	1,5%	6,1%	9,4%	5,5%
Estudios Universitarios completos	4,9%	9,3%	4,9%	6,8%
Postgrado	0,3%	0,8%	1,2%	0,8%
Total	100%	100%	100%	100%

B. Nacidos entre 1920 y 1965, Madrid.

<i>Estudios</i>	<i>De 20 a 40 años</i>	<i>De 40 a 60 años</i>	<i>De 60 a 65 años</i>	<i>Total</i>
Analfabetos	6,6%	0,3%	-	2,6%
Sin Estudios	11,8%	1,4%	-	4,7%
Estudios Primarios Incompletos	13,7%	7,7%	4,7%	9,5%
Estudios Primarios Completos	42,8	38,6%	32,8%	39,3%
Estudios Medios Profesionales	12,2%	22,1%	20,3%	18,2%
Estudios Medios Académicos	2,6%	9,8%	10,9%	7,3%
Diplomaturas	5,4%	8%	12%	7,6%
Licenciaturas	5,6%	12,1%	19,3%	10,7%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Carabaña, 2002.

Observada la composición de la población en ambos países, se contrastan los ingresos mensuales por niveles de estudio (tablas N° 3 A y B). Específicamente, se comparan las retribuciones de la población ocupada que nació en los dos países entre los años 1920 y 1970. Al respecto, destacan tres cuestiones para Argentina. En primer lugar, los ingresos mensuales de quienes no tienen estudios son muy bajos (aunque también lo es su porcentaje). En segundo lugar, la renta de los universitarios dobla aproximadamente a la de quienes sólo tienen estudios primarios. Finalmente, los ingresos de quienes presentan estudios secundarios son superiores a quienes tienen estudios terciarios (independientemente de haberse completado). Los datos para España muestran que la situación madrileña no es muy distinta. La relación básica es la misma: los universitarios ganan casi el doble que la población con estudios primarios. Sin embargo, y pese a que el rendimiento económico de los estudios es semejante en ambos países, se observa una diferencia fundamental. En Argentina, la desigualdad es del doble respecto

a la de España, no sólo en los ingresos medios globales sino también al interior de casi todas las categorías. Este hecho se advierte al comprar los coeficientes de variación, que en el caso de Madrid oscilan alrededor del 0,5 y en el área de Buenos Aires son de más de 1. De los datos se desprende que la región argentina se distingue respecto a la española por las máximas diferencias entre los sectores de mayores y menores ingresos, explicándose la mayor desigualdad por tres factores: en la región sudamericana hay mayor proporción de personas con ingresos muy altos; existe mayor cantidad de población con ingresos muy bajos; y la moda de la distribución se sitúa en un nivel bastante más bajo que en la española (Carabaña, 2002).

Tabla N° 3. Ingresos mensuales medios por niveles de estudio. Población ocupada (pesos para argentina y pesetas para España)

A. Nacidos de 1920 a 1970, AMBA

<i>Estudios</i>	<i>Casos</i>	<i>Media</i>	<i>DT</i>	<i>CV</i>
Sin estudios	16	207,98	141,99	0,68
Estudios Primarios Incompletos	70	618,83	1151,4	1,86
Estudios Primarios Completos	309	553,73	547,33	0,99
Estudios Secundarios incompletos	160	778,09	880,13	1,13
Estudios Secundarios Completos	178	986,01	1036,98	1,05
Estudios Terciarios Incompletos	26	630,93	385,02	0,61
Estudios Terciarios Completos	70	922,76	945,72	1,02
Estudios Universitarios incompletos	92	885,94	678,81	0,77
Estudios Universitarios completos	100	1238,18	1051,32	0,85
Posgrado	11	1012,88	453,49	0,44
Total	1033	790,22	864,95	1,09

B. Nacidos de 1920 a 1965, Madrid

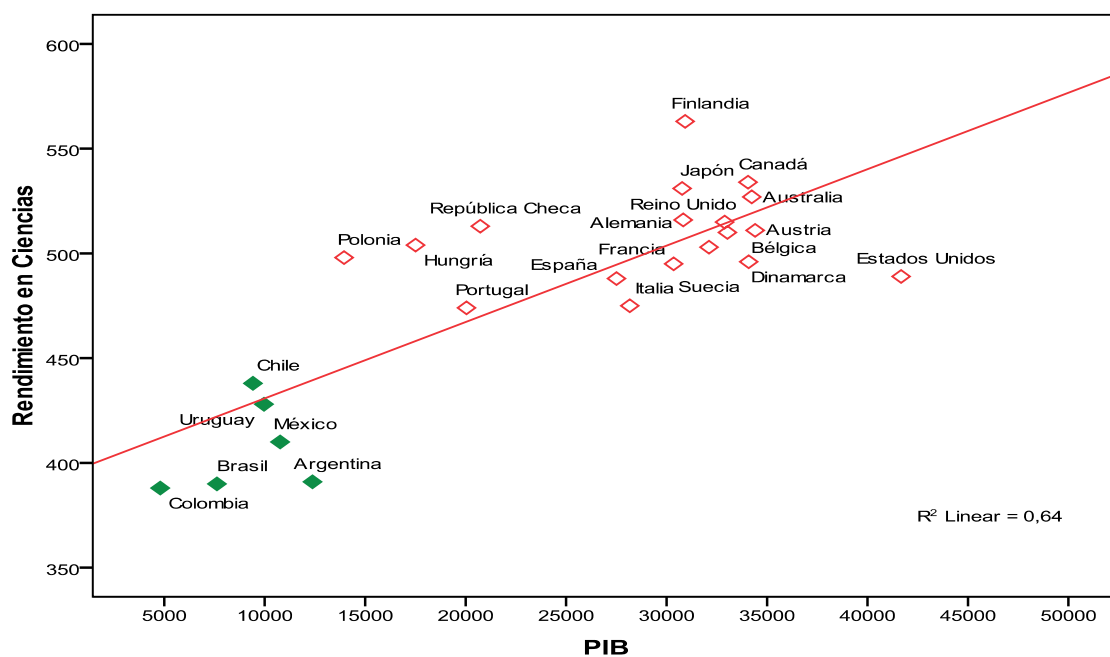
<i>Estudios</i>	<i>Casos</i>	<i>Media</i>	<i>DT</i>	<i>CV</i>
Sin Estudios	12	82,49	24,28	0,29
Estudios Primarios Incompletos	43	89,76	45,47	0,5
Estudios Primarios Completos	200	101,04	47,42	0,46
Estudios Medios Profesionales	130	133,62	64,57	0,48
Estudios Medios Académicos	67	109,98	48,8	0,44
Diplomaturas	52	148,5	79,47	0,53
Licenciaturas	69	171,41	83,52	0,49
Posgrado	6	216,07	86,09	0,4
Total	580	122,06	65,88	0,54

Fuente: Carabaña, 2002.

Establecida la menor riqueza y la mayor desigualdad económica en Argentina, el propósito del segundo apartado es examinar la correlación entre estas variables y las puntuaciones medias obtenidas en las pruebas de PISA. En sus distintos informes, la OCDE a través de una simple regresión lineal ajusta el rendimiento educativo promedio

de los países en función de dos variables económicas del ámbito nacional: el PIB *per* cápita y el Índice de *Gini*. Estima así, la puntuación que podrían alcanzar los países si tuvieran que funcionar en unas condiciones económicas medias. En el primer informe del año 2000/01, las estimaciones de la OCDE sugieren que un 43% de la variación en las puntuaciones medias en Comprensión Lectora de los países se puede predecir a partir de su PIB *per* cápita (se tiene en cuenta, en este caso, a los países miembros y a los países no miembros de la OCDE). Señala además, que quitando a Luxemburgo que tiene un alto PIB el porcentaje de varianza explicada llegaría al 60% (OECD/UNESCO-UIS, 2003). En el segundo informe del año 2003, el ajuste sugiere que sólo el 28% de la variación en las puntuaciones medias de los países en el área de las Matemáticas se puede predecir por su renta *per* cápita (en este caso, sólo se contemplan a los países de la OCDE) (OCDE, 2005). ¿Qué ocurre en PISA 2006? Si se tiene presente a los países de la OCDE junto a los estados latinoamericanos que integraron la tercer edición de PISA, la relación sugiere que un 64% de la variación en las puntuaciones medias de los países se puede predecir a partir de su ingreso. El siguiente gráfico ilustra dicha asociación.

Gráfico N° 1. Relación entre el rendimiento en Ciencias y el PIB *per* cápita para los países miembros de la OCDE y de América Latina en PISA 2006



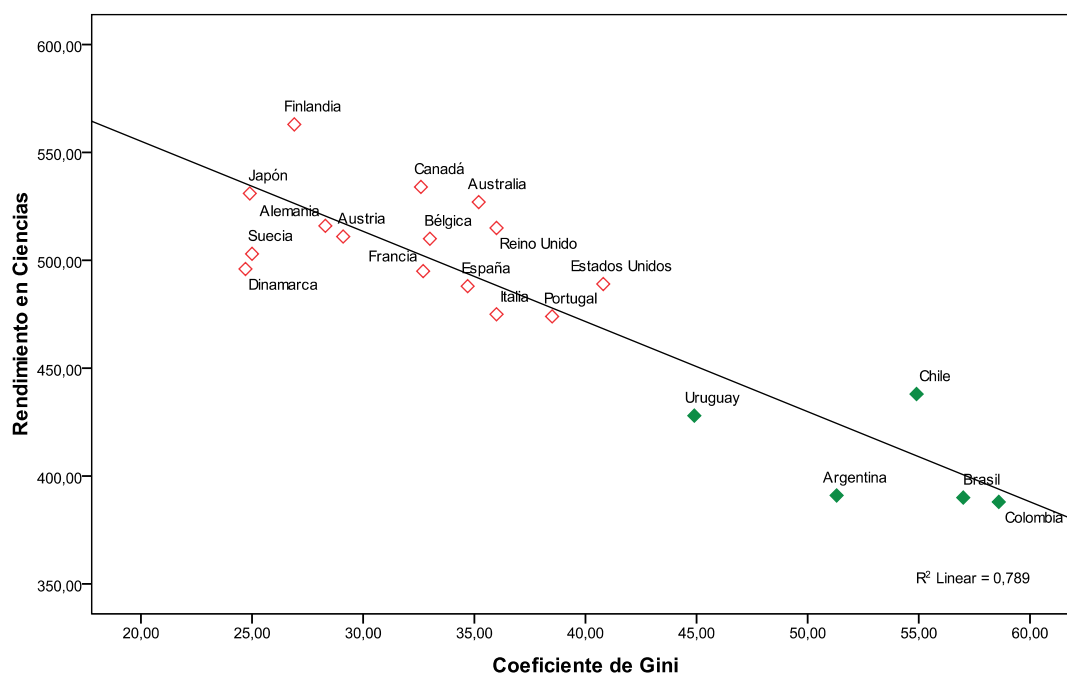
Fuente: Elaboración propia sobre datos de OECD/UNESCO-UIS, 2003 y OCDE, 2008.

Ahora bien, del gráfico se desprenden dos cuestiones centrales. En primer lugar, que la relación entre el rendimiento educativo y la renta *per cápita* de los países no es determinista ni lineal. A esta conclusión se arriba al observar que hay varios países que se desvían de la línea de tendencia. Tal el caso de Argentina, Colombia y México, que obtuvieron puntuaciones por debajo de las esperadas en función de su riqueza, ocurriendo algo similar en los Estados Unidos. Lo contrario se percibe en Finlandia y en Japón, igual que en los países de la ex-Europa socialista (República Checa, Polonia y Hungría) que lograron puntuaciones escolares superiores a las que cabría esperar en relación a su riqueza. En segundo lugar, la línea de tendencia de la regresión se ve muy influida por las características particulares de los países. Este hecho se debe, fundamentalmente, al número reducido y variado de países que se incluyen en la comparación. Así, en función de agregar o quitar un país la relación se hace más o menos intensa. A modo de ejemplo, el coeficiente de determinación (R^2) entre el rendimiento educativo y el PIB *per cápita* quedaría en apenas 0,06 si sólo se incluye en la estimación a los países de la OCDE (con excepción de México y Turquía), y en 0,09 si solamente se tiene presente los países latinoamericanos. En el Anexo aparecen los gráficos correspondientes (Gráfico N° 1 y N° 2).

Una situación similar ocurre con la correlación entre la desigualdad en la distribución del ingreso y el rendimiento educativo. La OCDE estimó esta relación en el segundo informe del año 2000, donde incluyó en el análisis a los países participantes no miembros de la organización, señalando que una mayor desigualdad económica puede conllevar constricciones en el financiamiento de la educación y, por ende, en la calidad de los resultados educativos (OECD/UNESCO-UIS, 2003). Para dar cuenta de la relación, ajustó el rendimiento de los países en Comprensión Lectora teniendo en cuenta el Índice de *Gini*. El análisis estadístico mostró que la relación es negativa: altos niveles de desigualdad en el ingreso están asociados a bajos rendimientos escolares. Un 26% de la variación en el rendimiento de los países se explicaría por dicha asociación. En el gráfico N° 2 se ajusta el rendimiento educativo de los países en PISA 2006 teniendo presente dicho índice. Junto a los países de la OCDE, se incluyen en la estimación los cinco estados de América Latina que integraron la tercer edición de PISA. Como se observa, la relación sigue siendo negativa pero el porcentaje de varianza asociado a este factor es mucho más alto, de algo más del 78%. Tal como se adelantó este hecho se debería al número reducido y variado de países que se incluyen en la estimación.

Nuevamente, si presta atención al gráfico se perciben dos grupos de países: los más industrializados de la OCDE y los de América Latina. Para cada grupo es posible trazar una línea imaginaria que no se distinguiría por su fuerte pendiente, sino más bien por ser bastante plana. Los problemas metodológicos señalados a la hora de abordar la relación entre el rendimiento y el PIB *per cápita*, valen también para interpretar dicha asociación. En suma, los datos del programa PISA muestran que, efectivamente, los países con una renta nacional más baja y con mayor desigualdad en la distribución del ingreso entre su población presentan ciertas desventajas en lo que respecta al rendimiento escolar. Sin embargo, la existencia de la correlación no significa necesariamente una relación causal entre estas variables. En primer lugar, porque existen excepciones que relativizan dicha asociación (por ejemplo, países como Argentina obtuvieron rendimientos educativos más bajos de los esperados en función de su nivel de desigualdad y riqueza). En segundo lugar, porque las estimaciones estadísticas presentadas suponen serias limitaciones metodológicas como consecuencia del reducido y variado número de casos.

Gráfico N° 2. Relación entre el rendimiento en Ciencias y el Índice de *Gini* para los países miembros de la OCDE y de América Latina en PISA 2006



Fuente: Elaboración propia sobre datos de OECD/UNESCO-UIS, 2003 y OCDE, 2008.

Establecida la mayor desigualdad económica y la menor renta *per cápita* en Argentina, igual que la relación entre estas variables y el rendimiento escolar en perspectiva

internacional, resta averiguar si efectivamente la desigualdad de logro educativo es mayor en Argentina que en el resto de países ricos de la OCDE. Este razonamiento vale también para los demás países de América Latina que integraron PISA, y es el tercer y último punto a tratar en este apartado. Si bien la hipótesis de la mayor desigualdad educativa en estos países forma parte del sentido común, los datos del programa PISA muestran que las distribuciones de las puntuaciones de los estudiantes en las pruebas de aprendizaje no han sido necesariamente tan distintas entre los países de mayor y menor desarrollo económico, como sí lo han sido las desigualdades económicas. Este hecho queda ilustrado en la tabla N° 4, donde se exhibe para Argentina y el grupo de países comparados el valor medio y la desviación típica de la variable rendimiento en Ciencias en PISA 2006.

Tabla N° 4. Puntuación media, variación y distribución de los puntajes en Ciencias, PISA 2006. Algunos países

<i>Países</i>	<i>Media en Ciencias</i>	<i>DT</i>	<i>5°</i>	<i>10°</i>	<i>25°</i>	<i>75°</i>	<i>90°</i>	<i>95°</i>	<i>Diferencia entre el percentil 25° y 75°</i>
Alemania	516	100	345	381	447	587	642	672	140
Australia	527	100	358	395	459	598	653	685	139
Austria	511	98	341	378	443	583	633	663	140
Canadá	534	94	372	410	472	601	651	681	129
Corea	522	90	367	403	462	586	635	662	124
Bélgica	510	100	336	374	442	584	634	660	142
Dinamarca	496	93	341	373	432	562	615	646	130
España	488	91	338	370	427	552	604	633	125
Estados Unidos	489	106	318	349	412	567	628	662	155
Finlandia	563	86	419	453	506	622	673	700	116
Francia	495	102	320	359	424	570	623	653	146
Grecia	473	92	317	353	413	537	589	619	124
Hungría	504	88	358	388	442	566	617	646	124
Irlanda	508	94	351	385	444	575	630	660	131
Islandia	491	97	328	364	424	560	614	644	136
Italia	475	96	318	351	409	543	598	630	134
Japón	531	100	356	396	465	603	654	685	138
Noruega	487	96	328	365	422	553	610	641	131
Nueva Zelanda	530	107	347	389	455	608	667	699	153
Países Bajos	525	96	362	395	456	596	646	675	140
Polonia	498	90	352	381	434	562	615	645	128
Portugal	474	89	329	357	411	539	588	617	128
Reino Unido	515	107	337	376	441	590	652	685	149
República Checa	513	98	350	385	443	583	641	672	140
República Eslovaca	488	93	334	368	426	555	609	638	129
Suecia	503	94	347	381	439	569	622	654	130
Suiza	512	99	340	378	445	584	636	665	139
Turquía	424	83	301	325	366	475	540	575	109
<i>Media OCDE</i>	500	95	340	375	434	568	622	652	134
Argentina	391	101	218	259	324	461	520	555	137
Brasil	390	56	254	281	328	447	510	549	119
Chile	438	92	295	323	374	501	560	595	127
Colombia	388	85	247	280	332	445	496	528	113

México	410	81	281	306	354	465	516	544	111
Uruguay	428	94	274	306	363	493	550	583	130

Fuente: OCDE, 2008.

Efectivamente, las puntuaciones medias en Ciencias fueron muy distintas entre los países de América Latina y aquellos más ricos de la OCDE. En general, los alumnos latinoamericanos obtuvieron alrededor de 100 puntos menos que el promedio internacional fijado en 500 puntos. Exactamente, la diferencia fue de 109 puntos en Argentina, de 110 en Brasil, de 112 en Colombia y de 90 en México. En Chile y Uruguay la brecha fue algo menor, de 62 y 72 puntos respectivamente. Ahora bien, si se compara la dispersión o desigualdad en las puntuaciones se observan variaciones menores entre estos países y los más ricos de la OCDE. En casi todos, la distribución de los conocimientos fue bastante similar, situándose entre los 90 y los 100 puntos. En esta situación se encontró Argentina, igual que Chile y Uruguay. En Colombia y México la dispersión fue levemente menor, de alrededor de 80 puntos, y en Brasil fue aún más baja, de 56 puntos. La misma situación se percibe al medir el rango de puntuaciones obtenidas por la mitad central de la población. Se compara entonces, la diferencia en el puntaje entre el percentil 25 (que indica el punto bajo el cual se ubica el 25% de los estudiantes) y el 75 (que indica el puntaje bajo el cual se ubica el 75% de los estudiantes). Cuanto más extensa la amplitud, se supone que más desiguales son los resultados dentro de un mismo país. Los datos de PISA 2006 muestran que en los países de la OCDE el rango de rendimiento de los estudiantes en la mitad central excede los 100 puntos, situándose en los 134. En una posición similar se encontró Argentina (137), Uruguay (130) y Chile (127); en Brasil, México y Colombia las dispersiones fueron menores (de 119, 111 y 113, respectivamente), estando por debajo de la dispersión media internacional. En definitiva, de los datos se desprende que las puntuaciones medias varían considerablemente entre los países de América Latina y los de mayor desarrollo; pero, no se puede afirmar lo mismo de la desigualdad interna. En los países latinoamericanos los resultados de PISA no siempre fueron más desiguales que en los países más ricos de la OCDE. Por ejemplo, Argentina, Chile y Uruguay se situaron en los valores internacionales, mientras México, Brasil y Colombia tuvieron desigualdades más bajas.

Recapitulando, del análisis realizado hasta aquí tres son las cuestiones a destacar. En primer lugar, efectivamente en Argentina y en el resto de países de la región la

desigualdad económica es mayor y la renta *per cápita* menor en relación a los países industrializados de la OCDE. En segundo lugar, existe cierta relación entre estas dos variables y el rendimiento educativo de los países, pero dista de ser lineal y determinante. Es más, Argentina en las pruebas del programa PISA obtuvo un rendimiento escolar por debajo del esperado en función de su riqueza y desigualdad económica. Finalmente, y en tercer lugar, evaluaciones internacionales como PISA muestran que las desigualdades de rendimiento escolar al interior de los países son muy distintas a las desigualdades económicas. Estas últimas son muy diferentes entre los estados nacionales, pero no así las de aprendizaje estudiantil. Si bien en Argentina la desigualdad de rendimiento ha sido relativamente mayor, las diferencias con los países más ricos de la OCDE no fueron siempre destacables. En términos generales, las dispersiones al interior de los países han sido más parecidas de lo pensado. El análisis de los datos de PISA cuestiona entonces, la afirmación de la mayor desigualdad educativa en Argentina como una consecuencia directa e inevitable de los problemas económicos que aquejan al país. Por consiguiente, lejos está dicha situación de ser una de las causas explicativas del bajo rendimiento escolar de los alumnos argentinos en perspectiva internacional.

3. La estimación empírica de la relación entre el entorno social de los estudiantes y el rendimiento en el programa PISA

La manera a través de la cual el estudio PISA mide la relación entre el origen social de los alumnos y el aprendizaje escolar en los distintos países, es analizando el comportamiento del índice de Estatus Económico, Social y Cultural (ESCS, por sus siglas en inglés).¹³³ El origen social de los estudiantes es una variable compleja, que se puede concebir como el resultado de la interacción de muchos factores que suelen darse agrupados según pautas bien definidas: nivel de estudios, prestigio profesional, riqueza e ingresos, nivel de vida, estilos de vida, etc. Para medirla, es posible tomar varios de estos factores, considerarlos como indicadores de una variable subyacente, y agruparlos en un índice (Carabaña, 2008). Esto es lo que el estudio PISA efectúa al construir una variable continua como es el índice de ESCS. En el próximo apartado, se analizará el

¹³³ En los Informes de PISA este análisis aparece bajo el nombre de Gradientes Socioeconómicos (OECD/UNESCO-UIS, 2003; OCDE, 2005 y 2008).

comportamiento de cada uno de los factores de este índice que más inciden sobre la variable dependiente que aquí se analiza: el rendimiento educativo.

El índice ESCS está compuesto por el Índice Socioeconómico Internacional de Estatus Ocupacional más alto de los padres (HISEI, por sus siglas en inglés), el máximo nivel de educación de los padres traducido en años de escolarización, un índice de los recursos educativos disponibles en el hogar y el número de libros en el hogar. Como todos los índices, está estandarizado entre todos los países de la OCDE de manera de tener una media de cero y una desviación típica de uno. En la tabla N° 5 aparecen los valores del índice para Argentina y el resto de países comparados en PISA 2006. Se muestran también los datos correspondientes al porcentaje de estudiantes de cada país ubicado en el 15% más bajo de su distribución.

Tabla N° 5. Índice de Estatus Económico, Social y Cultural (ESCS) en PISA 2006. Algunos países

<i>Países</i>	<i>Media del EESC</i>	<i>Porcentaje de alumnos en el 15% más bajo de la distribución internacional en el EESC</i>
Alemania	0,29	6,8
Australia	0,21	6,1
Austria	0,2	6
Bélgica	0,17	8,6
Canadá	0,37	4,7
Corea	-0,01	10,7
Dinamarca	0,31	6,5
España	-0,31	29,1
Estados Unidos	0,14	11
Francia	-0,09	14,1
Finlandia	0,26	5,6
Grecia	-0,15	20,2
Hungría	-0,09	15,4
Irlanda	-0,02	12
Islandia	0,77	2,4
Italia	-0,07	18,7
Japón	-0,01	6,9
Luxemburgo	0,09	17,6
Noruega	0,42	2,3
Nueva Zelanda	0,1	9
Países Bajos	0,25	7,5
Polonia	-0,30	20,8
Portugal	-0,62	43,5
Reino Unido	0,19	6,6
República Checa	0,03	7,8
República Eslovaca	-0,15	13,5
Suecia	0,24	5,6
Suiza	0,09	11,7
Turquía	-1,28	62,7
<i>Media OCDE</i>	0	14,9
Argentina	-0,64	37,9
Brasil	-1,12	52,9
Chile	-0,70	42,3

Colombia	-1,00	49,9
México	-0,99	52,5
Uruguay	-0,51	34,7

Fuente: OCDE, 2008

Los datos revelan diferencias importantes entre los países más ricos de la OCDE y los de América Latina. En estos últimos predominan valores negativos para el índice, que indican que el contexto socioeconómico y cultural de los alumnos está por debajo del promedio de la OCDE (por ejemplo, en Argentina el valor del índice es de -0,64; en Brasil de -1,12; en México de -0,99 y en Colombia de -1, entre otros). En los países más ricos los valores positivos son recurrentes, aunque hay algunas excepciones, tal el caso de Portugal (-0,62), España (-0,31) y Polonia (-0,3). En cuanto a los porcentajes de alumnos ubicados en el 15% más bajo de la distribución del índice, para los países de la OCDE el porcentaje medio es del 15%, aunque en España llega casi al 30% y en Portugal al 43%. En los latinoamericanos es más del doble. En Argentina y en Chile es de alrededor del 40%; en Brasil, Colombia y México del 50%. En Uruguay se observa el menor porcentaje, con sólo el 35% de los estudiantes. En términos del programa PISA países latinoamericanos como Argentina, pero también europeos como España y Portugal, se distinguen entonces por un entorno sociocultural y económico inferior a la media de los países de la OCDE.

¿Cómo impacta dicha situación sobre el rendimiento educativo de los estudiantes? Para averiguar esta cuestión se remite a las estimaciones realizadas por la OCDE en el último informe oficial, donde se simula que todos los países tienen poblaciones de la misma composición que la media de la OCDE en términos del índice de ESCS (OCDE, 2008). Los datos correspondientes se exhiben en la tabla N° 6.

Tabla N° 6. Relación entre el entorno socioeconómico y el rendimiento de los alumnos en ciencias, PISA 2006. Algunos países

<i>Países</i>	<i>(1) Puntuación media en Ciencias</i>	<i>(2) Puntuación media ajustada. Si el promedio del ESCS fuera igual que en todos los países de la OCDE</i>	<i>(3) Porcentaje de varianza explicada en el rendimiento de los alumnos</i>	<i>(4) Diferencia de puntuación asociada con una unidad en el ESCS (gradiente)</i>
Alemania	516	505	19	46
Australia	527	519	11,3	43
Austria	511	502	15,4	46
Bélgica	510	503	19,4	48
Canadá	534	524	8,2	33

Corea	522	522	8,1	32
Dinamarca	496	485	14,1	39
España	488	499	13,9	31
Estados Unidos	489	483	17,9	49
Finlandia	563	556	8,3	31
Francia	495	502	21,2	54
Grecia	473	479	15	37
Hungría	504	508	21,4	44
Irlanda	508	510	12,7	39
Islandia	491	470	6,7	29
Italia	475	478	10	31
Japón	531	533	7,4	39
Luxemburgo	486	483	21,7	41
Noruega	487	474	8,3	36
Nueva Zelanda	530	528	16,4	52
Países Bajos	525	515	16,7	44
Polonia	498	510	14,5	39
Portugal	474	492	16,6	28
Reino Unido	515	508	13,9	48
República Checa	513	512	15,6	51
República Eslovaca	488	495	19,2	45
Suecia	503	496	10,6	38
Suiza	512	508	15,7	44
Turquía	424	463	16,5	31
<i>Media OCDE</i>	500	500	14,4	40
Argentina	391	416	19,5	38
Brasil	390	424	17,1	30
Chile	438	465	23,3	38
Colombia	388	411	11,4	23
México	410	435	8,3	25
Uruguay	428	446	18,3	34

Fuente: OCDE, 2008.

En la tabla, junto a las puntuaciones medias de cada país en las pruebas de Ciencias (el rendimiento “bruto”), aparecen en la segunda columna las puntuaciones que los estudiantes obtendrían si tuvieran un entorno económico, social y cultural similar al promedio de los países de la OCDE (el rendimiento “neto”). Los datos muestran que una vez ajustado el rendimiento por el contexto socioeconómico de los países de la OCDE, las puntuaciones aumentan en casi todos. No obstante, las diferencias son distintas entre los países. En los latinoamericanos es donde las puntuaciones más se elevan. En Argentina el rendimiento educativo pasa de 391 a 416 puntos (sube en 25 puntos), en Brasil de 390 a 424 (se eleva en 34) y en Colombia de 388 a 411 puntos (sube en 23 puntos). En Uruguay y Chile el crecimiento es más leve, en el primero de sólo 18 puntos y en el segundo de 27. Para estos dos países el cambio en la puntuación es similar al de algunos países europeos, tal el caso de Portugal (18 puntos). En el resto

de países más ricos, el cambio en la puntuación no supera los 10 puntos. Hay, sin embargo, un grupo de países cuyas puntuaciones no se ven alteradas o bajan levemente. Destacan entre éstos, Australia, Canadá, Suecia y los Países Bajos. Así, por lo general, los países con poblaciones con alto nivel de estudios y predominio de ocupaciones en el sector terciario ven corregidas sus medias a la baja; mientras los países cuyos habitantes tienen niveles bajos de educación y profesiones agrarias o manuales las ven corregidas al alza (Carabaña, 2008). Finalmente, en la misma tabla se muestra la varianza explicada en el rendimiento de los alumnos por el índice ESCS (tercer columna). Si este indicador es bajo, una parte relativamente pequeña de la desigualdad del rendimiento guarda relación con el entorno socioeconómico de los estudiantes, lo contrario si la varianza explicada es alta. Como media, en los países de la OCDE un 14% de la variación en el rendimiento escolar dentro de cada país está asociado al índice de ESCS de PISA. Porcentajes algo más elevados de varianza explicada se perciben en los países latinoamericanos, tal el caso de Argentina (19,5%), Brasil (17,1%) y Chile (23,3%), aunque en Colombia el porcentaje fue menor y similar al promedio de los países de la OCDE (11,4%).¹³⁴ Cabe señalar que en algunos países de la OCDE, tal el caso de Francia, Hungría, Bélgica y Alemania, la varianza explicada llegó a casi al 20%.

En definitiva, los datos de PISA arrojan para todos los países importante evidencia empírica que destaca la centralidad de los antecedentes familiares en la determinación del rendimiento escolar. Muestran también, que la influencia de los factores socio-familiares es mayor en algunos países que en otros. En esta situación están los países de América Latina, incluido Argentina, donde las puntuaciones medias en las pruebas de rendimiento escolar se elevan notablemente una vez igualada la composición socioeconómica de la población de estos países con aquellos de la OCDE. No obstante, y con excepción de Chile y Uruguay, Argentina y el resto de países de la región siguen sin alcanzar las puntuaciones medias que distinguen a los países de la OCDE. Así, aunque el rendimiento académico de los argentinos mejora y se acerca al de sus pares de los países de la OCDE, se sitúa todavía a una gran distancia. A modo de ejemplo, queda a 72 puntos del rendimiento promedio de España en el área de Ciencias y a 84 de la media de la OCDE. Además, cabe destacar que aunque el entorno social de los estudiantes está asociado en Argentina con alrededor del 19% de la variabilidad en los

¹³⁴ Para Argentina, en PISA 2006, la varianza explicada en el rendimiento escolar de los alumnos en el área de Matemáticas por el índice de ESCS fue del 19,3%; en Lectura del 13,5%.

resultados en el área de Ciencias, siendo el porcentaje similar en el resto de países de la región, queda aproximadamente el 80% sin explicar. Por consiguiente, del análisis se concluye que sólo una parte de la diferencia de rendimiento educativo con los países de la OCDE (menos de un tercio) se debe a las diferencias en su estructura social. Es decir, a las desigualdades económicas y sociales a las que suele atribuirse toda la diferencia (Carabaña, 2008).

4. La relación entre el entorno social de los estudiantes y el rendimiento escolar en Argentina y España en el programa PISA 2006

En el apartado anterior se examinó la relación entre el origen social de los estudiantes y el rendimiento educativo, tal como es abordada por la OCDE en el informe PISA 2006. A continuación, y a partir de los mismos datos, se analizan en detalle las particularidades de dicha relación en Argentina. Se privilegia la comparación con el caso de España, y se estudian por separado un amplio grupo de variables que informan sobre los aspectos culturales y económicos asociados a la clase social de los estudiantes. El propósito del análisis es indagar en el papel que desempeñan las desigualdades socioeconómicas sobre el logro educativo de los estudiantes argentinos en relación a los españoles. Particularmente, se busca dar cuenta de dos hipótesis. La primera, que en ambos países las diferencias de rendimiento entre los estudiantes de las distintas clases sociales se deben a diferencias de recursos culturales y económicos, tal como advierten las distintas explicaciones sociológicas mencionadas al comienzo del capítulo. La segunda, que en relación a España en Argentina las desigualdades de rendimiento escolar entre los estudiantes son mayores como consecuencia de la mayor dispersión económica.

El apartado se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se introducen los datos y las variables utilizadas en el análisis. En segundo término, se examina en cada país la relación entre la posición social de las familias de los estudiantes, medida a través del HISEI, y el logro educativo en las pruebas de PISA. Se indaga también, en las diferencias de rendimiento por clase social de los alumnos. En tercer lugar, se examina la relación entre la clase social de los estudiantes y las variables relativas a los recursos culturales y económicos asociados a la posición social de los estudiantes. En cuarto lugar, se estudia la relación entre las variables culturales, económicas y el aprendizaje

estudiantil en cada país. Finalmente, se cuantifica en los dos países la relación entre el origen social de los estudiantes y el rendimiento escolar a través de un simple análisis de regresión lineal.

5. 1. Los datos y las variables

Los datos utilizados proceden de la base de datos de PISA 2006. La muestra de estudiantes argentinos en PISA 2006 fue de 4.339, lo cual representó a un total de 79% de jóvenes de quince años. En España, los estudiantes evaluados fueron 19.604, representando al 96% de la población de quince años. En la siguiente tabla se presentan algunos rasgos de la población base y de la muestra seleccionada para Argentina y España.

Tabla N° 7. Población base y muestra seleccionada para Argentina y España, PISA 2006.

	<i>Argentina</i>	<i>España</i>
Población total de jóvenes de 15 años de edad	662.686	439.415
Población total de estudiantes de 15 años matriculados en séptimo curso o superior	579.222	436.885
Total nacional de población objetivo deseada	579.222	436.885
Número de estudiantes participantes	4339	19.604
Número ponderado de estudiantes participantes	523.048	381.686
Cobertura de la población nacional deseada	99%	96%
Cobertura de la población nacional matriculada	99%	96%
Cobertura de la población de 15 años	79%	87%

Fuente: OCDE, 2008.

En cuanto a las variables, como indicador del logro educativo se toma el rendimiento medio de los estudiantes en PISA 2006 y en el área de Ciencias. Tal como ya se adelantó, la media de esta variable para los países miembros de la OCDE fue de 500 puntos, con una desviación típica de 95.¹³⁵

Entre los indicadores que informan acerca del *background* familiar de los estudiantes se tiene presente los siguientes. En primer lugar, la variable HISEI; en el programa PISA la ocupación de los padres de los alumnos fue codificada siguiendo la Clasificación Internacional Estándar de Ocupaciones (ISCO-88), de manera de elaborar el Índice Socioeconómico Internacional del Estatus Ocupacional (ISEI). Este indicador, creado

¹³⁵ Tal como se viene efectuando, se utiliza el promedio de los cinco valores plausibles en Ciencias para construir la variable dependiente.

por Ganzeboom, De Graff y Treiman, recoge los atributos ocupacionales que permiten la conversión de la educación de los padres en ingresos. Tal como se señala en el informe PISA, este índice surge de una clasificación óptima de los grupos ocupacionales que maximiza los efectos indirectos de la educación en la renta a través de la ocupación laboral y minimiza los efectos directos de la educación en los ingresos, después de haber controlado por la ocupación laboral (ambos efectos son considerados tras haber controlado por la edad) (OCDE, 2002). El Mayor Índice Socioeconómico Internacional del Estatus Ocupacional (HISEI) corresponde al ISEI más elevado, ya sea de la madre o del padre. Los valores del índice van de 16 a 90, representando los valores bajos un nivel socioeconómico inferior y los valores próximos a 90 un estatus socioeconómico alto (Carabaña y Gómez Bueno, 1996).¹³⁶

Se tiene en cuenta también el esquema de clase de Erikson, Golthorpe y Portocarero (1979), que suele utilizarse en la investigación empírica sobre la desigualdad de oportunidades educativas. Este esquema, estructurado a partir de las ocupaciones de las personas, deriva de la escala de prestigio ocupacional realizada en Inglaterra por Golthorpe y Hope (1974). Inicialmente, el esquema partía de una amplia desagregación en 36 categorías originales, agrupadas luego en esquemas de 11, 7 y 5 categorías de clase. En este esquema las clases capturan dos distinciones principales, entre empleados y empleadores, y entre empleados según la naturaleza de su relación con los empleadores (es decir, entre posiciones que son reguladas por el mercado de trabajo y aquellas reguladas por una “relación de servicio” con el empleador). Así, junto a la variable HISEI, se recurre al esquema conocido como EGP7 para dar cuenta de la clase social de los estudiantes. En este esquema las clases I y II están constituidas por los asalariados y autoempleados como son los profesionales, los gerentes y los propietarios de grandes empresas. En su conjunto, constituyen la denominada “clase de servicio”. La clase III está conformada por los trabajadores de cuello blanco, tal el caso de los empleados administrativos y de ventas que ejercen trabajos rutinarios. Los pequeños propietarios y la pequeña burguesía tradicional constituyen la clase IV, mientras la clase V la integran los trabajadores técnicos de bajo nivel y los supervisores de los empleados manuales. Finalmente, la clase VI está conformada por los trabajadores manuales

¹³⁶ Para mayor información sobre este índice y su construcción se recomienda la lectura del trabajo de Carabaña y Gómez (1996).

cualificados, y la clase VII por los trabajadores de cuello azul no cualificados y semicualificados; ambas constituyen la “clase obrera”.

Esquema de clases EGP7

<i>Clase de Servicios</i>	Clase I. Profesionales superiores; directivos de grandes empresas y grandes empleadores (más de 25empleados) Clase II. Profesionales de nivel medio e inferior; técnicos superiores, directivos de pequeñas empresas(menos de 25 empleados); supervisores de empleados no manuales.
<i>Clases Intermedias</i>	Clase IIIa. Empleados no manuales de rutina en la administración y el comercio. Clase IIIb. Trabajadores de servicios personales y de seguridad. Clase IVa. Pequeños propietarios, artesanos, etc. con empleados (menos de 25). Clase IVb. Pequeños propietarios, artesanos, etc. sin empleados. Clase IVc. Agricultores, pescadores, etc. V. Supervisores de trabajadores manuales, técnicos de nivel inferior, etc.
<i>Clase obrera</i>	VI. Trabajadores manuales cualificados. VIIa. Trabajadores semi-cualificados y sin cualificar no agrarios. VIIb. Trabajadores agrarios.

Otra de las variables a considerar es el nivel de estudios de los padres, que fue traducidos por el programa PISA a la Clasificación Internacional Estándar de la Educación (ISCED, 1997). Las categorías de este indicador son las siguientes: no haber ido a la escuela, educación primaria (ISCED nivel 1), educación secundaria en los primeros cursos (ISCED nivel 2), educación secundaria de formación profesional (ISCED nivel 3B o 3C), educación secundaria que permite el acceso a estudios superiores (ISCED nivel 3A), educación superior o universitaria (ISCED nivel 5A, 5B y 6) (OCDE, 2002).

Se recurre también, al índice PISA que informa acerca de las posesiones que indican poder adquisitivo familiar. Este índice deriva de tres preguntas: a) si los estudiantes tienen su propia habitación, conexión a Internet, lavavajilla y reproductor de DVD o video; b) si disponen (y cuántos) de teléfonos móviles, televisores, ordenadores y coches; c) si tienen tres artículos específicos que varían entre los países y dan cuenta de cierto nivel económico (para Argentina fueron los siguientes: teléfono de línea, *freezer* y televisión por cable; para España: video cámara, *home cinema* y televisión paga). A su vez, se tiene presente el índice PISA de recursos educativos del domicilio familiar, que deriva de la información proporcionada por los estudiantes sobre la disponibilidad de los siguientes elementos en su hogar: a) una mesa de estudio, b) un lugar sin ruido para estudiar, c) un ordenador para el trabajo escolar, d) programas educativos, e)

calculadora, f) libros de apoyo para el estudio, y g) un diccionario. Finalmente, se considera si los alumnos disponen de libros en sus casas, y el índice de posesiones culturales en el domicilio familiar, que deriva de la información proporcionada por los estudiantes sobre la disponibilidad de literatura clásica, libros de poesía y obras de arte en sus casas.

Cabe señalar que los índices de PISA están estandarizados, con una media de 0 y una desviación típica de 1 para los países miembros de la OCDE.¹³⁷ Pese a la utilidad que se les adjudica, en la medida de lo posible se utilizarán las variables más significativas que los componen, de manera de maximizar su poder explicativo. Las razones de dicha decisión se resumen en dos. En primer lugar, porque la eficacia del índice suele ser menor que la de sus variables componentes, ya que por su propia naturaleza los índices siempre pierden información, tanta más cuanto más universales e inflexibles sean (Carabaña, 1999). En segundo lugar, porque desde que se emplean ordenadores la ventaja de utilizar índices sintéticos con pocas categorías arroja diferencias despreciables en relación a sus variables componentes (*Ídem*). Por consiguiente, y en lo posible, los índices de PISA serán desagregados de manera de examinar el efecto de los factores más relevantes que los conforman. En la siguiente tabla quedan resumidas las variables *dummy* utilizadas en el análisis, que derivan de los índices presentados.

Variables independientes

<i>Variables del entorno familiar del estudiante</i>	<i>HISEI</i>	Índice PISA de estatus socioeconómico más alto del padre o madre.
	<i>FISCED</i>	Estudios del padre
	<i>MISCED</i>	Estudios de la madre
	<i>LIBROS</i>	Dicotómica: “1” si existen libros en el hogar.
	<i>CLÁSICA</i>	Dicotómica: “1” si existen libros de literatura clásica en el hogar.
	<i>COMPUT</i>	Dicotómica: “1” si existe ordenador en el hogar.
	<i>LTEXTO</i>	Dicotómica: “1” si dispone de libros de estudio en el hogar.
	<i>DICCIONA</i>	Dicotómica: “1” si dispone de diccionario.
	<i>CALCULAD</i>	Dicotómica: “1” si dispone de calculadora.
	<i>TIPO DE CENTRO</i>	Escuela pública, escuela privada subvencionada y escuela privada independiente
	<i>DVD</i>	Dicotómica: “1” si existe DVD en el hogar.
	<i>COCHE</i>	Dicotómica: “1” si la familia dispone de coche.
	<i>CELULAR</i>	Dicotómica: “1” si dispone de celular
	<i>TELEVISOR</i>	Dicotómica: “1” si dispone de televisor en el hogar.
	<i>TV PAGA</i>	Dicotómica: “1” si la familia dispone de TV paga.
	<i>FREEZER/VIDEO CAMARA</i>	Dicotómica: “1” si la familia dispone de freezer/video cámara.

¹³⁷ Para conocer cómo se construyeron los índices véanse los informes técnicos del estudio.

5. 2. Los resultados del análisis estadístico

En primer lugar, se examina la relación entre la clase social de los estudiantes (medida a través del HISEI) y el rendimiento en las pruebas de Ciencias de PISA. Para comprobar la fuerza de la asociación se calcula el coeficiente de correlación, que mide la intensidad de la relación lineal entre el rendimiento académico y el HISEI de los estudiantes. Las estimaciones para Argentina y España aparecen en las tablas N° 1 y N° 2 del Anexo, respectivamente. En los dos países la intensidad de la relación es bastante similar, de 0,35 en Argentina y de 0,33 en España. Se procede también a comparar el rendimiento educativo en PISA según la clase social de los alumnos. Por razones empíricas que facilitan la comparación, para dar cuenta de la clase social del estudiante se recurre al HISEI. Esta variable corresponde a la categoría socioeconómica más elevada del padre o de la madre, y se resumió en tres grandes categorías: clase alta, clase media y clase baja. En la tabla N° 8, se reproducen las medias y las desviaciones típicas de los estudiantes argentinos y españoles en función de las tres categorías del HISEI. Los datos muestran que, efectivamente, las desigualdades de logro escolar por clase social fueron algo más elevadas en Argentina que en España. La diferencia entre los estudiantes argentinos de clase social alta y baja fue de 99 puntos, siendo de 79 puntos en España; entre los estudiantes de clase media y baja la brecha se redujo a los 34 puntos en España y a los 48 en Argentina. Aunque las diferencias internas fueron distintas en Argentina y España, no han sido tan amplias como las desigualdades de rendimiento entre ambos países (esta misma situación se puede comprobar al comparar las desviaciones típicas de cada categoría y en cada país). Independientemente de la clase social de los estudiantes, el rendimiento escolar de los argentinos siempre estuvo entre 80 y 100 puntos por debajo de los españoles. Exactamente, la diferencia de rendimiento en la pruebas de Ciencias fue de 82 puntos entre los alumnos argentinos y españoles de clase social alta, y de 103 puntos entre aquellos de baja HISEI o clase social.

Tabla N° 8. Rendimiento de los estudiantes argentinos y españoles en ciencias por clase social/HISEI

<i>Clase social/HISEI</i>	<i>Rendimiento Medio</i>		<i>Casos</i>		<i>DT</i>	
	<i>Argentina</i>	<i>España</i>	<i>Argentina</i>	<i>España</i>	<i>Argentina</i>	<i>España</i>
Alta	455,31	538,26	577	2647	93,29	81,27
Media	404,8	497	2174	10202	91,38	83
Baja	356,5	459,07	1269	6245	84,53	83,53
Total	396,8	490,32	4020	19095	95,16	86,83

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos OCDE PISA 2006.

Una situación similar se percibe al clasificar a los estudiantes argentinos y españoles en el esquema de clases EGP7, tal como muestra la tabla N° 9. Cabe señalar que la categoría ocupacional de referencia corresponde al padre. Si se compara la clase de servicio y la obrera, es decir el rendimiento de los estudiantes cuyos padres son, por ejemplo, profesionales y aquellos cuyos padres son trabajadores de baja cualificación, no sólo se observa entre Argentina y España una composición estructural similar, sino también desigualdades parecidas dentro de cada país que rondan los 70 puntos. A modo de ejemplo, la brecha que separa el rendimiento de un estudiante de padre profesional de alto nivel respecto a un alumno de padre trabajador de baja cualificación es de 67 puntos en Argentina, similar a la de España donde llega a 70 puntos. Ahora bien, al contrastar la puntuación de estos mismos alumnos pero en este caso entre ambos países, la distancia aumenta alrededor de un tercio. Los datos muestran que tanto los alumnos españoles de padre profesional como aquellos de padre obrero, consiguieron en la misma prueba de Ciencias del programa PISA alrededor de 100 puntos más que los argentinos en igual posición. Así, mientras los estudiantes de padre profesional de alto nivel lograron en España 542 puntos los argentinos apenas 441; para los alumnos cuyos padres son trabajadores de baja cualificación las puntuaciones fueron de 472 y 374, respectivamente. En definitiva, de los datos de PISA 2006 se desprende que las desigualdades de rendimiento entre los estudiantes por clase ocupacional fueron algo distintas al interior de cada país; no obstante, no fueron tan diferentes como sí lo han sido las desigualdades de aprendizaje entre los estudiantes argentinos y españoles de similar clase social.

Tabla N° 9. Rendimiento de los estudiantes argentinos y españoles en ciencias por clase ocupacional del padre

Clase	<i>Rendimiento medio</i>		<i>Porcentaje</i>		<i>Desviación Típica</i>	
	<i>Argentina</i>	<i>España</i>	<i>Argentina</i>	<i>España</i>	<i>Argentina</i>	<i>España</i>
Ia. Profesionales superiores	441,47	542,14	8,9%	8,9%	103,05	81,16
II. Profesionales de nivel medio	432,09	523,15	6,9%	9%	90,83	80,3
IIIa. No manual alto	413	520,25	13,4%	6,2%	89,41	84,68
IIIb-Va. No manual bajo	408,76	484,72	6,8%	5,5%	93,05	83,23
IVa-Ib. Gerentes-Empresarios grandes	432,76	519,12	3%	4%	93,45	83,93
IVb-IIb. Gerentes-Empresarios pequeños	432,86	504,79	4,6%	5,8%	85,54	79,81
Vb-VIIa. Supervisor manual-Obrero no cualificado	374,55	471,95	36,6%	49%	88,54	82,54
IVc-VIIb. Agricultores-Obrero agrario	364,6	470,9	6,9%	5,3%	82,52	84,86
Desconocida	355,88	442,26	2,8%	3%	98,29	97,26
Otros	335,44	445,8	10,1%	3,4%	101,33	95,56
Total	391,24	488,42	100%	100%	97,24	87,76

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos OCDE PISA 2006.

A continuación, se examinan las particularidades de la asociación entre el origen social de los estudiantes (medido a través del HISEI) y las variables vinculadas a las prácticas culturales y a los recursos económicos de que disponen las familias. Las respectivas correlaciones aparecen en la tabla N° 1 y N° 2 del Anexo, y muestran que la relación entre estos factores es de cierta intensidad en ambos países; no obstante, hay algunas variaciones que merecen destacarse. En primer lugar, los datos de PISA muestran que las correlaciones entre la clase social de los estudiantes y las variables relativas al capital cultural de las familias son similares en Argentina y España. Por ejemplo, en los dos países la correlación entre el HISEI y el nivel educativo de los padres es de las más altas: en Argentina es de 0,4 y en España de 0,5. Con las variables culturales las correlaciones son también parecidas, aunque en Argentina levemente más intensas. Por ejemplo, el coeficiente de correlación entre el HISEI y la posesión de libros es de 0,29 en Argentina, y de 0,24 con los libros de literatura clásica; en España es de 0,14 y de 0,18, respectivamente. Las diferencias entre ambos países se perciben con mayor intensidad en las variables que informan acerca del poder adquisitivo familiar. Mientras en Argentina la correlación entre la clase social medida a través del HISEI y los componentes económicos del hogar es positiva y rondan los 0,25, en España es prácticamente inexistente y en algunos casos negativa (por ejemplo, el HISEI correlaciona de manera negativa con la presencia de televisión, video cámara y *home cinema* en el hogar, y directamente no es significativa con la variable televisión paga).

Con los recursos educativos, la correlación es también más débil en España que en Argentina. Por ejemplo, con la posesión de calculadora es en Argentina de 0,11, mientras en España de 0,05; con libros de texto para estudiar es de 0,1 en Argentina y de 0,06 en España. Si en Argentina las variables económicas correlacionan con mayor intensidad con la clase social o HISEI, y si ésta guarda estrecha relación con el aprendizaje estudiantil, se desprende que el rendimiento escolar de los argentinos en las pruebas de PISA está determinado en mayor medida por los factores económicos que en España. Efectivamente, y en relación a España, en Argentina la desigualdad de rendimiento entre los estudiantes es más elevada como consecuencia de las diferencias económicas que distinguen a las familias, tal como se verá a continuación.

En las siguientes tablas, se examina el rendimiento según el nivel educativo de los padres de los estudiantes y las prácticas culturales de la familia (medidas a través de la presencia de libros y de literatura clásica en el hogar). Los datos de la tabla N° 10 y 11 muestran que la relación entre el rendimiento en Ciencias y los estudios de los padres es positiva en ambos países, siendo las desigualdades internas similares. Por ejemplo, entre los alumnos cuyos padres tienen estudios universitarios y quienes sólo completaron estudios secundarios hay una diferencia de casi 30 puntos en ambos países. La brecha es también similar entre los alumnos de padres con estudios secundarios y aquellos que sólo cursaron primarios. Finalmente, la diferencia de rendimiento es prácticamente la misma en Argentina y en España, de alrededor de 70 puntos, entre quienes tienen padres universitarios y quienes sólo completaron primarios. Una vez más, no ocurre lo mismo con las desigualdades de logro educativo entre los países, que se mantienen en prácticamente todas las categorías de la variable independiente en aproximadamente 80 y 90 puntos. A modo de ejemplo, los estudiantes argentinos cuyos padres tienen estudios universitarios lograron 98 puntos menos que los españoles en igual situación, 93 puntos menos los que tienen estudios secundarios, y 87 los que sólo cuentan con estudios primarios. Situaciones similares se perciben con las otras dos variables relativas a las prácticas culturales de las familias (presencia de libros en el hogar y de literatura clásica), tal como ilustra la tabla N° 12.

Tabla N° 10. Rendimiento en ciencias por nivel educativo del padre

<i>Nivel educativo del padre</i>	<i>Rendimiento medio</i>		<i>Número de Casos</i>		<i>Desviación Típica</i>	
	<i>Argentina</i>	<i>España</i>	<i>Argentina</i>	<i>España</i>	<i>Argentina</i>	<i>España</i>
Ninguno	335,84	449	545	1777	89,85	81,57
Primaria	373,06	460,32	895	3029	85,11	82,9
Secundaria Inferior	399,54	488,38	471	4050	94,37	79,81
Secundaria de Formación Profesional	-	487,97	-	1032	-	84,67
Secundaria Superior	404,06	497,58	808	3817	95,29	79,71
Superior Terciario	413,54	504,22	553	1593	84,71	85,32
Universitarios	432,05	529,83	792	3415	100,65	88,54
Total	394,3	490,87	4065	18714	96,77	86,5

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos OCDE PISA 2006.

Tabla N° 11. Rendimiento en ciencias por nivel educativo de la madre

<i>Nivel educativo del padre</i>	<i>Rendimiento medio</i>		<i>Número de Casos</i>		<i>Desviación Típica</i>	
	<i>Argentina</i>	<i>España</i>	<i>Argentina</i>	<i>España</i>	<i>Argentina</i>	<i>España</i>
Ninguno	331,54	436,2	500	1567	89,49	81,08
Primaria	364,05	458,16	903	3128	86,59	81,72
Secundaria Inferior	385,09	490,26	475	4821	97,37	77,1
Secundaria de Formación Profesional	-	495,59	-	917	-	84,92
Secundaria Superior	410,56	500,67	742	4103	93,5	83,01
Superior Terciaria	411,1	492,78	720	1069	87,21	89,66
Universitarios	432,2	529,66	885	3511	94,46	86,47
Total	393,03	490,44	4224	19117	96,81	86,57

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos OCDE PISA 2006.

Tabla N° 12. Rendimiento en ciencias por recursos culturales de las familias

<i>Variables culturales</i>		<i>Argentina</i>			<i>España</i>		
		<i>Media</i>	<i>DT</i>	<i>N</i>	<i>Media</i>	<i>DT</i>	<i>N</i>
Libros	Si	416,28	92,87	2895	494,91	84,89	18096
	No	344,57	84,35	1322	406,86	79,54	1281
Literatura clásica	Si	428,87	91,74	1908	504,03	83,98	13473
	No	368,68	88,57	2168	455,75	84,99	5854

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos OCDE PISA 2006.

¿Qué ocurre con las variables que informan sobre el poder adquisitivo de las familias de los estudiantes? Se ha visto que estos factores correlacionan con mayor intensidad en Argentina que en España con la clase social de los estudiantes y, por lo tanto, con el aprendizaje estudiantil. Como ponen de relieve los datos de la tabla N° 13, para la mayoría de estos factores las diferencias internas son más elevadas en Argentina que en España. Por ejemplo, en el país latinoamericano los alumnos que disponen de televisión y auto en sus hogares obtienen 51 y 64 puntos más en las pruebas de PISA respecto a

quienes no disponen de estos factores; en España las diferencias son de 41 y 32 puntos, respectivamente. En cuanto a las desigualdades entre los países, éstas continúan manteniéndose alrededor de los 80 y 100 puntos.

Tabla N° 13. Rendimiento en ciencias según recursos económicos en el hogar (relativos a electrodomésticos y otros componentes del hogar, y recursos educativos)

<i>Variables económicas</i>		<i>Argentina</i>			<i>España</i>		
		<i>Media</i>	<i>DT</i>	<i>Casos</i>	<i>Media</i>	<i>DT</i>	<i>Casos</i>
TV	Si	394,99	85,9	4135	489,05	87,38	19426
	No	330,58	90,63	108	456,74	132,61	30
Coche	Si	418,16	93,59	2297	492,37	85,89	18070
	No	367,25	90,46	1831	451,02	93,32	1216
Celular	Si	397,09	95,44	3966	489,19	87,19	19432
	No	338,48	98,12	276	400,03	117,25	53
DVD	Si	407,24	95,26	2947	489,35	87,2	19200
	No	366,59	89,57	1189	462,21	95,19	294
Freezer/Video Cámara	Si	397,63	96,1	3676	488,53	87,18	13704
	No	370,21	93,27	516	491,3	87,3	5638
Teléfono fijo/Home Cinema	Si	412	93,19	2908	482,74	85,39	8506
	No	358,21	88,23	1244	495,53	87,91	10679
Cable/TV paga	Si	404,54	94	2976	484,15	87,07	11472
	No	372,7	94,69	1180	496,81	86,85	7821
Ordenador	Si	435,16	90,06	2008	497,48	84,04	17092
	No	357,96	85,49	2126	429,51	86,93	2315
Libros de texto	Si	401,44	93,8	3669	492,86	85,85	17295
	No	348,06	95,51	510	460,12	93,17	2121
Diccionario	Si	396,54	95,55	4075	489,5	86,97	19374
	No	323,08	87,7	119	404,14	107,68	110
Calculadora	Si	403,15	93,9	3439	491,32	85,81	18851
	No	359,02	95,2	706	421,41	102	623

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos OCDE PISA 2006.

Finalmente, a partir de los datos de PISA 2006 es posible calcular una sencilla regresión lineal. El propósito del análisis es hallar una estimación cuantitativa de la asociación entre cada una de las variables independientes y la variable dependiente (coeficiente de regresión), y de la varianza de la variable dependiente que explica el conjunto de las independientes (R^2 , coeficiente de correlación múltiple al cuadrado). La situación de Argentina se sigue analizando en relación a la de España. La variable dependiente continúa siendo el rendimiento escolar en Ciencias; y las independientes corresponden a las presentadas en los apartados anteriores, que se resumen de la siguiente manera: nivel de estudios de los padres (*fascad*), libros en el hogar (*libros*), libros de literatura clásica en el hogar (*clásica*), ordenador en el hogar (*comput*), recursos educativos del hogar (*matest*: diccionario, calculadora y libros de texto), componentes del hogar (*electro*: si el

estudiante tiene móvil y televisor en su casa), componentes caros en el hogar (*electro2*: si el estudiante tiene *freezer*, teléfono de línea y televisión paga en Argentina; y si tiene en España televisión paga, video cámara y *home cinema*), *HISEI*.¹³⁸ A partir de estas variables y de su correspondiente clasificación, se estiman los coeficientes de la regresión lineal que se exhiben en las dos siguientes tablas (Nº 14 y Nº 15).

¹³⁸ La variable *fascad* permite conocer el efecto conjunto de los estudios de los padres, de lo contrario se pierden muchos datos; lo mismo sucede con la variable *matest*, *electro* y *electro2*. Con estas variables agregadas el ajuste estadístico es algo mejor, aunque las diferencias no son tan amplias si se utilizan individualmente cada una de las variables que las componen, tal como muestran las tablas Nº 3 y Nº 4 del Anexo.

Tabla N° 14. Coeficientes de regresión Argentina

Variables	Modelo 1			Modelo 2			Modelo 3			Modelo 4		
	Coef. b	Coef. Beta	T	Coef. B	Coef. Beta	t	Coef. b	Coef. Beta	t	Coef. b	Coef. Beta	t
Constante	317,31**		97,18	306,57**		84,24	285,6**		51,07	272,63**		45,25
FASCED	5,93**	0,24	15,2	4,18**	0,17	10,67	3,91**	0,16	9,94	3,14**	0,13	7,55
LIBROS	45,87**	0,22	13,83	31,53**	0,15	9,48	28,98**	0,14	8,68	27,4**	0,13	8,22
CLASICA	34,26**	0,18	11,44	28,4**	0,15	9,73	27,9**	0,15	9,6	26,77**	0,14	9,23
COMPUT	-	-	-	46,17**	0,25	15,35	39,56**	0,21	12,38	36,13**	0,19	11,16
MATEST	-	-	-	15,05**	0,07	4,63	13,1**	0,06	4,03	12,88**	0,06	3,98
COCHE	-	-	-	-	-	-	13,8**	0,07	4,54	13,14**	0,07	4,34
ELECTRO	-	-	-	-	-	-	21,58**	0,06	4,05	19,9**	0,06	3,74
ELECTRO2	-	-	-	-	-	-	3,16	0,02	1,04	1,83	0,01	0,6
HISEI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,52**	0,1	5,64
R ²	0,22			0,27			0,28			0,29		
N	3473			3473			3473			3473		

**p < 0,05. Fuente: Elaboración propia sobre base de datos OCDE PISA 2006

Tabla N° 15. Coeficientes de regresión España

Variables	Modelo 1			Modelo 2			Modelo 3			Modelo 4		
	Coef. b	Coef. Beta	T	Coef. b	Coef. Beta	t	Coef. b	Coef. Beta	t	Coef. b	Coef. Beta	t
Constante	380,94**		151,2	351,4**		120,42	323,65**		27,78	308,9**		26,76
FASCED	6,53**	0,27	37,6	5,95**	0,24	34,3	6,16**	0,25	35,81	3,75**	0,15	18,01
LIBROS	55,11**	0,15	21,43	47,03**	0,13	18,19	45,36**	0,13	17,73	43,46**	0,12	17,17
CLASICA	30,44**	0,16	22,71	27,86**	0,15	20,78	27,36**	0,15	20,64	25,74**	0,14	19,6
COMPUT	-	-	-	38,81**	0,14	20,29	40,16**	0,15	20,97	38,05**	0,14	20,07
MATEST	-	-	-	9,03**	0,04	5,04	9,37**	0,04	5,29	9,6**	0,04	5,48
COCHE	-	-	-	-	-	-	17**	0,05	6,71	13,77**	0,04	5,49
ELECTRO	-	-	-	-	-	-	17,75	0,01	1,56	16,97	0,01	1,51
ELECTRO2	-	-	-	-	-	-	-25,1**	-0,13	-19,43	-25,74**	-0,13	-20,14
HISEI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,85**	0,17	20,1
R ²	0,16			0,18			0,20			0,22		
N	17528			17528			17528			17528		

**p < 0,05. Fuente: Elaboración propia sobre base de datos OCDE PISA 2006

En primer lugar, el análisis estadístico muestra que el coeficiente de determinación, que equivale al porcentaje de desigualdad en la variable rendimiento escolar asociado a las variables de *background* familiar, es mayor en Argentina que en España (en el primero es de 0,30 y en el segundo de 0,22). Mientras en España alrededor del 22% de la desigualdad en el rendimiento escolar está asociada al conjunto de variables de origen social del estudiante, en Argentina lo hace en un 30%. De la estimación se desprende que el 70% de la desigualdad en Argentina y el 88% restante en España, está vinculada a otras causas.

Es posible distinguir también el porcentaje de desigualdad en la variable dependiente asociado a cada uno de los grupos de variables independientes incluidas en la regresión. En primer lugar, a las variables relativas al nivel de estudio de los padres y a las prácticas culturales de las familias; en segundo término, a los factores que informan acerca de los recursos educativos del hogar; en tercer lugar, a los factores que dan cuenta de las posesiones materiales de las familias; finalmente, a la desigualdad que puede atribuirse al HISEI, que en este caso estaría dando cuenta del efecto residual de las variables sociales para las cuales no se dispone de datos suficientes. Aunque los resultados son similares entre ambos países, se perciben algunas diferencias. En primer lugar, cuando se introducen las variables relativas a los estudios y a las prácticas culturales de las familias de los estudiantes, la desigualdad asociada a estos factores es levemente mayor en Argentina que en España. Ahora bien, al ingresar las variables económicas, especialmente aquellas que refieren a la disponibilidad de ciertos recursos educativos, la varianza aumenta porcentualmente con mayor intensidad en Argentina que en España; en el primero lo hace en 5 puntos, mientras en España en sólo 2. Finalmente, en los dos países la varianza única que queda para el HISEI es de poco más del 2%, y correspondería a la variabilidad que es posible atribuir a los factores sociales.

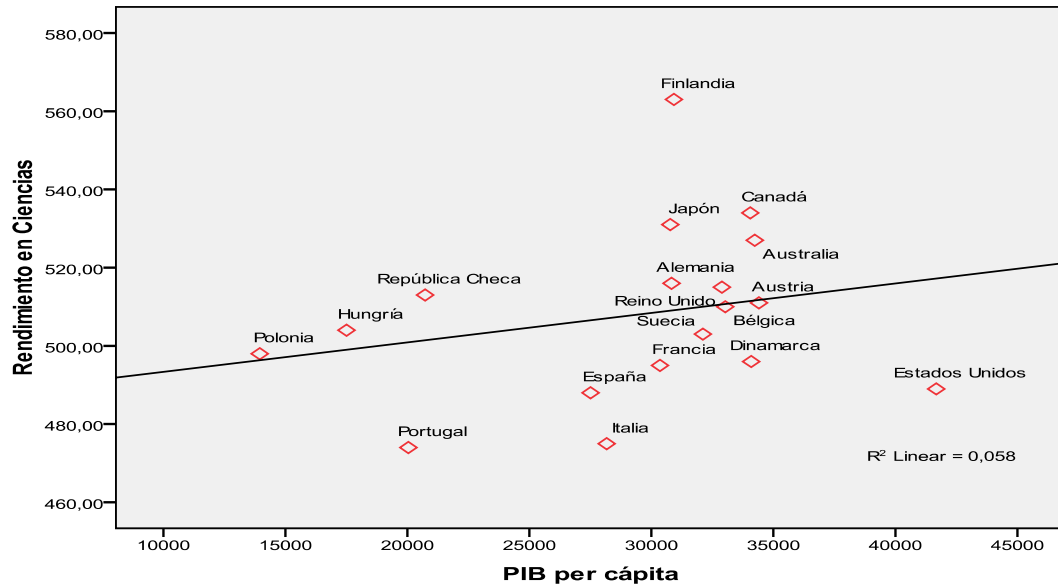
Por último, los coeficientes de regresión de las estimaciones efectuadas muestran que el impacto de las variables relativas al capital cultural de las familias es positivo y de los más altos en ambos países (sobre todo, en lo que respecta a los estudios de los padres). Las principales diferencias se perciben en las variables económicas, que en Argentina tienen mayor efecto sobre el aprendizaje escolar. En España, la influencia de estos factores es prácticamente inexistente (muy baja y en varios casos negativa).

En definitiva, del análisis realizado cabe resaltar las siguientes cuestiones. En primer lugar, que el origen social de los estudiantes está claramente relacionado con el rendimiento educativo en los dos países. Sin embargo, las asociaciones entre los factores que informan sobre la posición o clase social de las familias de los estudiantes son específicas de cada país. En Argentina, la desigualdad en el rendimiento escolar asociada al conjunto de factores vinculados al *background* familiar, es más amplia que en España. Efectivamente, el origen social de la familia es en este país un determinante algo más fuerte en el logro educativo. Por otra parte, se observó también que a pesar que en ambos países las diferencias de recursos entre los estudiantes de las distintas clases sociales son tanto de capital económico como de capital cultural, en Argentina son mayores las económicas. La relación entre la clase social y las variables relativas a la capacidad económica de las familias, fue más intensa en Argentina (incluidas las variables que dan cuenta de los recursos educativos). En este país las desigualdades de rendimiento vinculadas al origen social de los estudiantes, están asociadas en mayor medida que en España a las diferencias económicas. La relación fue similar en lo que refiere a los recursos culturales. Finalmente, cabe destacar las deficientes puntuaciones de los alumnos argentinos que pertenecen a los sectores privilegiados del país; ya sea en términos de clases ocupacionales como en nivel de estudios de los padres, los argentinos siempre estuvieron alrededor de 80 y 100 puntos por debajo de los españoles en igual posición. Si las diferencias de rendimiento entre los estudiantes argentinos y españoles en las pruebas de PISA se debieran exclusivamente a factores socioculturales de partida, sería esperable, desde esta lógica, que los estudiantes de dichos entornos rindan de manera similar. No obstante, los argentinos estuvieron siempre muy por debajo de los europeos. Además, aún simulando la composición socioeconómica que distingue a la población media de los países de la OCDE, Argentina sigue sin alcanzar los 500 puntos de rendimiento escolar. Es cierto que la puntuación sube más que en España, y que el impacto del entorno social sobre el aprendizaje es mayor en Argentina; no obstante, y pese a que el rendimiento de los argentinos mejora y se acerca al de los países europeos, queda todavía a una gran distancia. Del análisis, se desprende que otros factores que vayan más allá de las características socioeconómicas y culturales de los estudiantes tienen que estar interviniendo en la determinación del bajo rendimiento escolar de los argentinos en perspectiva internacional. Así, aunque es una de las causas que no queda excluida y que sí explica una parte de las diferencias de rendimiento entre los países latinoamericanos como Argentina y aquellos más ricos de la OCDE como es

el caso de España, los datos del programa PISA ponen de relieve que las dificultades del sistema de enseñanza de Argentina no se explican exclusivamente por el mayor impacto del entorno social de los estudiantes sobre el aprendizaje escolar. El análisis realizado conduce a cuestionar la eficacia explicativa de los factores socioeconómicos, al tiempo que alerta acerca de la sobrevaloración de los mismos cuando se aspira a comprender diferencias de aprendizaje entre países en evaluaciones internacionales como PISA. Es muy difícil entonces, sostener que las bajas puntuaciones de los argentinos encuentren exclusivamente su explicación en la composición de su población o en la desigualdad socioeconómica. Probablemente también haya que buscarlas en ciertas insuficiencias generales del sistema educativo, que habrá que explorar.

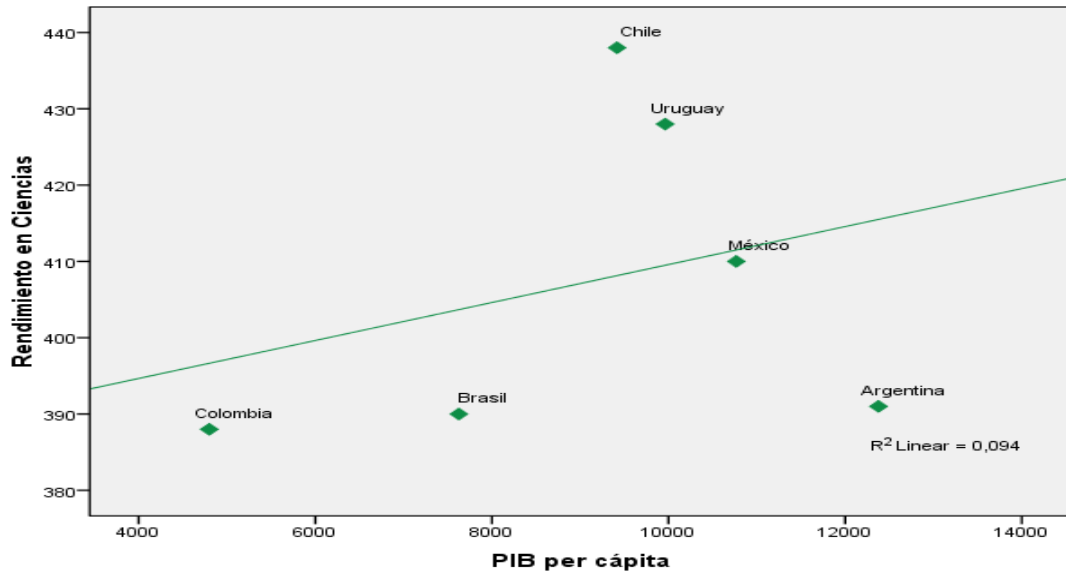
Anexo

Gráfico N° 1. Relación entre el rendimiento en Ciencias y el PIB *per* cápita sólo para los países miembros de la OCDE (excluyendo a México y Turquía)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de OCDE, 2008.

Gráfico N° 2. Relación entre el rendimiento en Ciencias y el PIB *per* cápita sólo para los países de América Latina que integraron PISA 2006



Fuente: Elaboración propia sobre datos de OCDE, 2008.

Tabla N° 1. Matriz de correlaciones Argentina

	ciencias	HISEI	Estudios madre	Estudios padre	libros	Lit. clásica	Libros de estudio	diccionario	calculadora	Coche	móvil	TV	Freezer	teléfono	Tv paga	Tipo de escuela
Ciencias	1	0,35	0,33	0,29	0,35	0,32	0,18	0,13	0,17	0,26	0,15	0,1	0,09	0,26	0,15	-0,35
		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
HISEI	0,35	1	0,42	0,4	0,28	0,24	0,1	0,08	0,11	0,26	0,13	0,09	0,11	0,28	0,2	-0,3
	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Estudios madre	0,33	0,42	1	0,55	0,25	0,24	0,11	0,07	0,08	0,25	0,07	0,07	0,12	0,23	0,17	-0,28
	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Estudios padre	0,20	0,4	0,55	1	0,21	0,21	0,09	0,07	0,09	0,22	0,05	0,05	0,1	0,22	0,18	-0,29
	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Libros	0,35	0,28	0,25	0,21	1	0,32	0,23	0,12	0,16	0,22	0,14	0,09	0,14	0,27	0,17	-0,22
	0,000	0,00	0,00	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Lit. Clásica	0,32	0,24	0,24	0,2	0,32	1	0,17	0,08	0,15	0,17	0,07	0,04	0,13	0,2	0,14	-0,25
	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Libros de estudio	0,18	0,1	0,11	0,09	0,23	0,17	1	0,22	0,17	0,09	0,08	0,07	0,1	0,14	0,13	-0,05
	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Diccionario	0,13	0,08	0,07	0,07	0,11	0,08	0,22	1	0,16	0,08	0,05	0,1	0,15	0,1	0,1	-0,07
	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Calculadora	0,17	0,11	0,08	0,09	0,16	0,15	0,18	0,16	1	0,1	0,09	0,11	0,15	0,11	0,14	-0,11
	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Coche	0,26	0,26	0,25	0,22	0,22	0,17	0,09	0,08	0,1	1	0,17	0,1	0,16	0,32	0,21	-0,25
	0,000	0,00	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Móvil	0,15	0,13	0,07	0,05	0,14	0,07	0,08	0,05	0,09	0,17	1	0,22	0,11	0,14	0,18	-0,9
	0,000	0,00	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
TV	0,1	0,09	0,07	0,05	0,09	0,04	0,07	0,1	0,11	0,1	0,21	1	0,16	0,13	0,2	-0,07
	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000
Freezer	0,09	0,11	0,12	0,1	0,14	0,13	0,1	0,15	0,15	0,16	0,11	0,16	1	0,17	0,22	-0,13
	0,000	0,00	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000
Teléfono	0,26	0,28	0,23	0,22	0,27	0,2	0,14	0,1	0,11	0,32	0,14	0,13	0,17	1	0,26	-0,22
	0,000	0,00	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000
Tv paga	0,15	0,2	0,17	0,18	0,17	0,14	0,13	0,1	0,14	0,21	0,18	0,2	0,22	0,26	1	-0,1
	0,000	0,00	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000
Tipo de escuela	-0,35	-0,3	-0,28	-0,29	-0,22	-0,25	-0,05	-0,07	-0,11	-0,25	-0,09	-0,07	-0,13	-0,22	-0,1	1
	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	

Fuente: Elaboración propia sobre Base de datos OCDE PISA 2006.

Tabla N° 2. Matriz de Correlaciones España

	ciencias	HISEI	Estudios madre	Estudios padre	libros	Lit. clásica	Libros de estudio	diccionario	calculadora	Coche	móvil	TV	Video cámara	Home cinema	Tv paga	Tipo de escuela
Ciencias	1	0,33	0,29	0,28	0,25	0,25	0,12	0,07	0,17	0,12	0,05	-0,01	-0,01	-0,07	-0,07	-0,23
		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,04	0,04	0,000	0,000	0,000
HISEI	0,33	1	0,51	0,55	0,14	0,18	0,06	0,04	0,11	0,11	0,03	-0,02	0,13	0,03	0,11	-0,34
	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,001	0,000	0,000	0,000	0,000
Estudios madre	0,29	0,51	1	0,57	0,13	0,17	0,08	0,03	0,08	0,06	0,01	-0,01	0,1	0,01	0,08	-0,29
	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,91	0,1	0,000	0,000	0,000	0,000
Estudios padre	0,28	0,55	0,57	1	0,11	0,17	0,08	0,03	0,09	0,05	0,005	-0,01	0,12	0,05	0,1	-0,29
	0,000	0,000	0,000		0,00	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,49	0,26	0,000	0,000	0,000	0,000
Libros	0,25	0,14	0,13	0,11	1	0,25	0,21	0,13	0,16	0,11	0,05	0,001	0,04	0,004	0,006	-0,08
	0,000	0,00	0,00	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,89	0,000	0,56	0,38	0,000
Lit. Clásica	0,25	0,18	0,17	0,17	0,25	1	0,2	0,08	0,15	0,06	0,008	0,01	0,04	0,02	0,02	-0,1
	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,72	0,06	0,000	0,004	0,02	0,000
Libros de estudio	0,11	0,06	0,08	0,08	0,21	0,2	1	0,1	0,17	0,04	0,03	0,02	0,05	0,03	0,02	-0,02
	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,002	0,000	0,000	0,001	0,001
Diccionario	0,07	0,04	0,03	0,03	0,13	0,08	0,1	1	0,16	0,08	0,04	0,05	0,14	-0,01	0,02	-0,03
	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,05	0,07	0,003	0,000
Calculadora	0,14	0,06	0,05	0,04	0,1	0,11	0,1	0,16	1	0,05	0,02	0,05	0,04	0,02	0,003	-0,04
	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,006	0,7	0,000
Coche	0,11	0,11	0,06	0,05	0,1	0,06	0,04	0,08	0,1	1	0,08	0,07	0,1	0,05	0,05	-0,06
	0,000	0,00	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Móvil	0,05	0,03	0,001	0,005	0,05	0,008	0,03	0,04	0,09	0,08	1	0,32	0,009	0,009	0,008	-0,009
	0,000	0,00	0,91	0,49	0,000	0,27	0,000	0,05	0,000	0,000		0,000	0,22	0,21	0,29	0,19
TV	0,01	-0,02	-0,01	-0,08	0,0001	0,01	0,02	0,1	0,11	0,07	0,31	1	0,000	0,009	0,008	0,03
	0,043	0,000	0,1	0,26	0,89	0,06	0,000	0,01	0,000	0,000	0,000		0,96	0,2	0,24	0,000
Video Cámara	-0,01	0,12	0,1	0,12	0,04	0,04	0,05	0,05	0,15	0,1	0,009	0,00	1	0,21	0,22	-0,1
	0,04	0,00	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,22	0,96		0,000	0,000	0,000
Home Cinema	-0,07	0,03	0,01	0,05	0,004	0,02	0,03	-0,01	0,11	0,05	0,009	0,009	0,21	1	0,21	-0,04
	0,000	0,00	0,02	0,000	0,56	0,004	0,000	0,07	0,000	0,000	0,21	0,2	0,000		0,000	0,000
Tv paga	-0,07	0,11	0,08	0,1	0,006	0,02	0,02	0,02	0,14	0,05	0,008	0,008	0,22	0,21	1	-0,8
	0,000	0,00	0,000	0,000	0,38	0,002	0,000	0,003	0,000	0,000	0,29	0,24	0,000	0,000		0,000
Tipo de escuela	-0,23	-0,34	-0,29	-0,29	-0,08	-0,1	-0,02	-0,03	-0,11	-0,06	-0,01	0,03	-0,1	-0,04	-0,08	1
	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,19	0,000	0,000	0,000	0,000	

Fuente: Elaboración propia sobre Base de datos OCDE PISA 2006.

Tabla N° 3. Coeficientes de regresión para Argentina con todas las variables

Variables	Modelo 1			Modelo 2			Modelo 3			Modelo 4		
	Coef. b	Coef. Beta	t	Coef. b	Coef. Beta	t	Coef. b	Coef. Beta	t	Coef. b	Coef. Beta	t
Constante	318**		96,84	282,3**		28,19	251**		19,1	238,75**		18
Estudio padre	5,53**	0,13	7,12	3,76**	0,09	4,97	3,62**	0,08	4,79	2,94**	0,07	3,85
Estudios madre	6,37**	0,15	8,08	4,63**	0,1	6,04	4,38**	0,1	5,72	3,54**	0,08	4,55
Libros	44,94**	0,22	13,52	30,4**	0,15	9,06	27,87**	0,13	8,27	26,4**	0,13	7,84
Clásica	34,05**	0,18	11,36	28,27**	0,15	9,67	28,04**	0,15	9,63	27,01**	0,15	9,3
Ordenador	-	-	-	45,75**	0,25	15,17	39,39**	0,21	12,22	36,15**	0,19	11,08
Libros de texto	-	-	-	10,75**	0,04	2,35	10,23**	0,03	2,25	10,07**	0,03	2,22
Diccionario	-	-	-	18,03	0,03	1,83	16,12	0,02	1,64	17,3	0,02	1,8
Calculadora	-	-	-	11,4**	0,04	3,02	9,9**	0,04	2,61	9,32**	0,04	2,47
Coche	-	-	-	-	-	-	13,9**	0,07	4,57	13,3**	0,07	4,39
Móvil	-	-	-	-	-	-	20,35**	0,05	3,38	18,8**	0,05	3,12
TV	-	-	-	-	-	-	21,73**	0,03	2,3	21,06**	0,03	2,24
Freezer	-	-	-	-	-	-	-9,96**	-0,03	-2,28	-9,82**	-0,03	-2,26
Televisión paga	-	-	-	-	-	-	-3,56	-0,02	-1,09	-4,37	-0,02	-1,34
Teléfono	-	-	-	-	-	-	6	0,03	1,77	4,53	0,02	1,34
HISEI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,51**	0,1	5,54
R ²	0,21			0,27			0,28			0,28		
N	3454			3454			3454			3454		

**p < 0,05. Fuente: Elaboración propia sobre base de datos OCDE PISA 2006

Tabla N° 4. Coeficientes de regresión para España con todas las variables

Variables	Modelo 1			Modelo 2			Modelo 3			Modelo 4		
	Coef. b	Coef. Beta	t	Coef. b	Coef. Beta	t	Coef. b	Coef. Beta	t	Coef. b	Coef. Beta	t
Constante	381,76		151,03	337,45		36,03	346,59		17,17	328,39		16,5
Estudio padre	6,01	0,14	16,6	5,45	0,13	15,22	6,14	0,14	17,36	3,42	0,08	9,16
Estudios madre	7,06	0,16	19,05	6,48	0,15	17,67	6,52	0,15	18,02	4,33	0,1	11,63
Libros	54,16	0,15	20,98	46,3	0,13	17,77	44,42	0,12	17,3	42,48	0,12	16,73
Clásica	30,58	0,17	22,78	28,01	0,15	20,88	27,5	0,15	20,82	25,82	0,14	19,74
Ordenador	-	-	-	38,38	0,14	20,01	41,45	0,15	21,56	39,45	0,14	20,74
Libros de texto	-	-	-	2,04	0,007	1,05	3,2	0,01	1,67	3,99	0,01	2,1
Diccionario	-	-	-	-9,24	-0,007	-1,01	-14,86	-0,01	-1,65	-15,27	-0,01	-1,72
Calculadora	-	-	-	31,1	0,06	8,94	31,46	0,06	9,18	30,56	0,06	9,02
Coche	-	-	-	-	-	-	18,66	0,05	7,37	15,48	0,04	6,18
Móvil	-	-	-	-	-	-	52,93	0,03	3,85	44,17	0,02	3,25
TV	-	-	-	-	-	-	-55,62	-0,02	-3,04	-44,2	-0,02	-2,44
Freezer	-	-	-	-	-	-	-11,13	-0,06	-8,4	-12,05	-0,06	-9,2
Televisión paga	-	-	-	-	-	-	-12,83	-0,08	-10,82	-12,56	-0,07	-10,72
Teléfono	-	-	-	-	-	-	-15,22	-0,09	-12,62	-16,39	-0,09	-13,73
HISEI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,9	0,17	20,7
R ²	0,16			0,19			0,21			0,23		
N	17470			17470			17470					

**p < 0,05. Fuente: Elaboración propia sobre base de datos OCDE PISA 2006

Capítulo 7

La gestión de las escuelas y el rendimiento escolar. La eficacia de las escuelas públicas y privadas argentinas en el programa PISA

En el sistema educativo argentino, igual que en muchos de los países de la región, la hipótesis de la mayor eficacia del sector privado tomó fuerza durante los años 1990. A partir de entonces, se comenzó a defender que las diferencias de aprendizaje entre el sector público y privado no se deberían exclusivamente a desigualdades en la composición social de sus alumnos, sino a las particularidades institucionales que distinguen a cada modalidad. La mejora de la educación no dependería del carácter público o privado de los establecimientos, sino fundamentalmente de los estilos de gestión que los caracteriza. La valorización de las escuelas privadas y la creencia en los mecanismos de mercado caracterizaron a muchas de las propuestas reformistas de la época; no obstante, pocas fueron las investigaciones que demostraron la superioridad académica del sector privado en los países del cono sur.¹³⁹ El programa PISA brinda una oportunidad para avanzar en esta discusión. Tal como ocurrió en la mayor parte de países que integraron dicho estudio, los alumnos argentinos del sector privado superaron en las pruebas de aprendizaje a sus pares de las escuelas públicas, aunque en ningún caso alcanzaron el rendimiento escolar que distingue a un alumno promedio de los países de la OCDE.

¿Son estos datos suficientes para concluir que las escuelas privadas argentinas son más efectivas en el proceso de enseñanza y aprendizaje? El tratamiento descriptivo de la relación entre la titularidad de la escuela y las puntuaciones en las pruebas de PISA, no constituye una evidencia sólida en favor de la superioridad académica de este sector. Por el contrario, en este capítulo se demostrará que los resultados favorables de la escuela privada no se explican por su titularidad, sino más bien por factores asociados al origen social de sus estudiantes. Los alumnos de dos escuelas, una pública y una privada, con familias del mismo nivel económico y cultural es probable consigan puntuaciones similares en las mismas pruebas de aprendizaje. Ahora bien, esta hipótesis

¹³⁹ Un ejemplo paradigmático de las reformas de privatización de la educación en la región fue el de Chile.

no vale sólo al distinguir entre escuelas públicas y privadas, sino también entre el conjunto de centros. Por consiguiente, la intención general del capítulo es demostrar que las desigualdades en las puntuaciones de los estudiantes argentinos que asisten a distintas escuelas, más allá de su titularidad, no se explica por los aspectos pedagógicos o institucionales que las caracterizan, sino por la composición social del alumnado que a ellas asiste. En definitiva, el propósito del capítulo es examinar el papel que juegan los diferentes tipos de escuela y, particularmente, la escuela privada en la configuración del escenario de la desigualdad en el que tiene lugar el rendimiento de los alumnos argentinos.

El capítulo se organiza en dos secciones. En la primera, se examina el efecto de los factores escolares sobre el rendimiento estudiantil; en la segunda, particularmente, la influencia del tipo de escuela: pública y privada. En ambos casos, se controla el rendimiento por el entorno social del alumno y de las escuelas. Para el análisis se recurre a los datos de PISA 2006, y se parte de las conclusiones presentadas por la OCDE en los dos Informes PISA que cuentan con la presencia de Argentina. A partir de éstas, se justifica la necesidad de reexaminar los datos para Argentina con un nuevo modelo multinivel que estime de manera más precisa el efecto de los factores asociados al rendimiento estudiantil y su incidencia en la explicación de la desigualdad entre las escuelas.

1. Las características de las escuelas y su influencia sobre el rendimiento escolar en el programa PISA

El programa PISA presta particular atención a la influencia de los factores escolares sobre el rendimiento estudiantil. En la última de las ediciones los factores escolares estudiados fueron clasificados en los siguientes seis grupos: 1) prácticas de admisión, agrupamiento y selección de los estudiantes; 2) tipo de gestión y financiación de la escuela; 3) prácticas de presión y elección de los padres; 4) políticas de rendición de cuentas; 5) autonomía escolar; y 6) recursos escolares (humanos, materiales y educativos). A través de complejos análisis estadísticos, la OCDE estudia la asociación entre estos factores y el rendimiento en el área de Ciencias antes y después de tener en cuenta las variables relativas al entorno demográfico y socioeconómico de los alumnos

y de las escuelas.¹⁴⁰ A continuación, se reproducen las principales conclusiones del análisis. Luego, se defiende la necesidad de reexaminar los mismos datos a partir de un nuevo modelo multinivel, y específico para el caso de Argentina.

1. 1. El análisis estadístico para todos los países

En su análisis, la OCDE examina la relación entre el rendimiento y los seis grupos de factores mencionados, simultáneamente y a nivel de los alumnos, las escuelas y los sistemas. La estimación la realiza para 55 países, incluido Argentina. Posteriormente, analiza de manera conjunta el comportamiento de cada uno de los factores de los grupos que demostraron una relación estadísticamente significativa con el rendimiento en un modelo multinivel. Para este modelo, estima la asociación entre estos factores y el rendimiento antes y después de tener en cuenta las variables relativas al entorno social de los alumnos y de sus escuelas. Los primeros se denominan “efectos brutos”, y los segundos, que son los que interesan en este capítulo, “efectos netos”. Finalmente, estima un modelo multinivel para cada uno de los países.

La tabla N° 1 muestra que para el conjunto de países analizados, la OCDE identifica un grupo de factores escolares que continúan influyendo sobre el rendimiento una vez controlado el entorno social de los estudiantes. Según este análisis las escuelas que potencian el rendimiento serían aquellas que aumentan el tiempo de aprendizaje en clase (una hora adicional por semana supone una ventaja de casi 9 puntos en el rendimiento en ciencias), y cuyos alumnos dedican más tiempo del habitual al estudio (una hora adicional por semana equivale a una ventaja de 3 puntos). Estos centros se distinguen también por una escasa oferta de clases extraescolares (una hora adicional a la semana equivale a 7 puntos menos en ciencias), por difundir públicamente el rendimiento estudiantil (la ventaja es de 3,5 puntos porcentuales) y por no aplicar prácticas de agrupamiento por habilidad en las asignaturas (de lo contrario puntuarían 4,5 puntos por debajo de la media). No obstante, son escuelas que seleccionan a su alumnado por el historial académico o por alguna recomendación (este tipo de prácticas eleva el rendimiento en 18,5 puntos). La mayor autonomía caracteriza a estos centros, sobre todo para elaborar el presupuesto escolar y para decidir acerca de su asignación (una

¹⁴⁰ Los análisis que a continuación se reproducen corresponden al área de Ciencias. Fueron también efectuados para Matemáticas y Lectura arrojando resultados similares.

unidad adicional en el índice de autonomía en la elaboración de los presupuestos escolares equivale a 25,7 puntos más en el rendimiento). Finalmente, estas escuelas se distinguen por promover actividades que fomentan el aprendizaje (una unidad adicional del índice de actividades escolares para fomentar el aprendizaje de las ciencias eleva el rendimiento en 3 puntos porcentuales). Al respecto, en su último informe la OCDE (2008:279) señala que:

(...) tras tener en cuenta un grupo de factores relevantes del entorno de alumnos, centros y países, algunos factores específicos siguen siendo importantes predictores del rendimiento de los alumnos. Estos factores explican en cierta medida por qué las prácticas atribuibles a la política emprendida por centros educativos y países podrían potenciar el rendimiento más allá del conjunto estándar de recursos educativos.

Tabla N° 1. Modelo multinivel combinado diseñado por la OCDE para todos los países, PISA 2006

<i>Grupos de variables escolares</i>	<i>Modelo Bruto</i>		<i>Modelo Neto</i>	
	<i>Cambio en la puntuación</i>	<i>Valor p</i>	<i>Cambio en la puntuación</i>	<i>Valor p</i>
<i>1. Admisión, agrupamiento y selección</i>				
Escuela con agrupamiento por capacidad en todas las asignaturas (1= agrupamiento por capacidad en distintas clases o en la misma clase para todas las asignaturas; 0= sin agrupamiento por capacidad o con agrupamiento por capacidad en algunas asignaturas)	-7,6	(0,000)	-4,5	(0,000)
Escuela con alta selectividad académica en la admisión de sus estudiantes (1= el historial académico o la recomendación de los centros de procedencia son un requisito para admitir a un alumno; 0= otros)	18,5	(0,000)	14,4	(0,000)
Escuela con baja selectividad académica (1= el historial académico o la recomendación de los centros de procedencia no son un requisito para admitir a un alumno; 0= otros)	-7	(0,002)	-1,3	(0,378)
<i>2. Gestión y financiación de la escuela</i>				
Escuelas sostenidas con alta proporción de fondos de la administración (cada 10% adicional de fondos de la administración)	-2,1	(0,000)		
<i>3. Presión y elección parentales</i>				
Escuela con alto nivel de competición (1= uno o más escuelas compiten por atraer alumnos; 0= no hay otras escuelas que compitan)	6	(0,002)		
Sistema con una alta proporción de escuelas competidoras (cada 10% adicional de escuelas competidoras)	-4,6	(0,178)		
<i>4. Políticas de rendición de cuentas</i>				
Escuelas que difunden públicamente sus datos sobre rendimiento (1= sí, 0= no)	5,3	(0,000)	3,5	(0,001)
<i>5. Autonomía de la escuela</i>				
Índice de autonomía en la elaboración y asignación de los presupuestos (efecto de una desviación típica del	1,4	(0,155)	0,9	(0,188)

índice)				
Media del sistema del Índice de autonomía en la elaboración y asignación de los presupuestos (efecto de una desviación típica del índice)	28,6	(0,023)	25,7	(0,008)
<i>6. Recursos de la escuela</i>				
Índice a nivel de la escuela de escasez de profesores (efecto de una desviación típica del índice).	-3,5	(0,000)		
Índice a nivel de la escuela de la calidad de sus recursos educativos (efecto de una desviación típica del índice).	3,9	(0,000)		
Media de la escuela del tiempo de aprendizaje de los alumnos en clases regulares dentro de la escuela (una hora adicional por semana)	14	(0,000)	8,8	(0,000)
Media de la escuela del tiempo de aprendizaje de los alumnos en clases fuera de la escuela (una hora adicional por semana)	-11,7	(0,000)	-8,6	(0,000)
Media de la escuela del tiempo de aprendizaje de los alumnos en estudio individual o realización de deberes en casa (una hora adicional por semana)	3,8	(0,002)	3,1	(0,000)
Índice de la media de la escuela de actividades escolares que fomentan el aprendizaje de las ciencias (efecto de una desviación típica)	6,7	(0,000)	2,9	(0,000)

Fuente: OCDE, 2008.

1. 2. El análisis estadístico para Argentina

¿En Argentina, las escuelas exitosas son aquellas que gestionan los recursos de manera tal que aumentan el tiempo de aprendizaje en clase, fomentan el estudio personal, realizan actividades extraordinarias, seleccionan a sus estudiantes, no los agrupan por capacidad, hacen públicos sus resultados y tienen mayor autonomía para elaborar sus presupuestos? Como se adelantó, para la mayoría de países la OCDE analizó la incidencia de los factores escolares con un modelo multinivel de dos niveles: alumnos y escuelas. La tabla N° 2 ilustra, país por país, la varianza entre escuelas explicada por los factores escolares, por los factores demográficos y socioeconómicos, y conjuntamente por ambos tipos de factores. Aparece también, el porcentaje de varianza entre escuelas que no es explicado por el modelo.

Tabla N° 2. Impacto de los factores demográficos y socioeconómicos y de los factores escolares en la varianza en el rendimiento de los estudiantes en ciencias, PISA 2006. Algunos países

	Varianza								Varianza entre escuelas en el rendimiento de los alumnos en ciencias como porcentaje de la media de la varianza entre escuelas en los países de la OCDE			
	Modelo Vacío		Modelo con factores demográficos y socioeconómicos		Modelo con factores escolares		Modelo con factores demográficos y socioeconómicos y factores escolares		Varianza explicada por factores demográficos y socioeconómicos	Varianza explicada por factores escolares	Varianza explicada por ambos factores	Varianza no explicada
	Intra escuelas	Inter escuelas	Intra escuelas	Inter escuelas	Intra escuelas	Inter escuelas	Intra escuelas	Inter escuelas	%	%	%	%
Países OCDE												
Alemania	4.530	5.944	4.156	1.159	4.530	1.268	4.154	514	25,2	21,5	134,4	17,1
Australia	8.242	1.839	7.637	646	8.227	829	7.627	511	10,6	4,5	29,1	17
Austria	4.552	5.464	4.184	1.512	4.550	1.864	4.186	834	34,3	22,6	97,4	27,8
Bélgica	4.803	5.182	4.419	1242	4800	1403	4415	678	24,2	18,8	107,2	22,6
Canadá	7162	1668	6704	895	7149	1021	6698	711	10,3	6,1	15,4	23,7
Corea	5325	2869	5232	1275	5327	581	5232	486	3,1	26,3	50	16,2
Dinamarca	7390	1393	6411	527	7389	968	6408	436	17,7	3	11,2	14,5
España	6686	1151	6014	503	6672	695	6005	391	10,1	3,8	11,5	13
Estados Unidos	8467	2626	7650	776	8463	610	7647	392	7,3	12,8	54,4	13,1
Finlandia	6910	433	6244	268	6904	286	6236	174	3,8	3,1	1,8	5,8
Grecia	4985	4369	4775	1630	4997	1368	4784	813	18,5	27,2	72,8	27,1
Hungría	3459	5453	3287	1161	3465	1334	3289	647	22,9	17,1	120,2	21,6
Irlanda	7419	1539	6887	390	7420	883	6888	251	21,1	4,6	17,2	8,4
Islandia	8632	898	7761	537	8604	561	7768	281	9,4	8,6	2,7	9,4
Italia	4664	4758	4446	2001	4658	1917	4440	1049	29	31,7	63	35
Japón	5407	4867	5332	1969	5405	1768	5332	1295	15,8	22,5	80,9	43,2
Nueva Zelanda	9649	1930	8360	320	9647	548	8354	139	13,7	6	40	4,6
Noruega	8186	964	7367	452	8175	724	7361	393	11	2	6	13,1
Países bajos	3583	5359	3359	1479	3583	1192	3359	744	14,9	24,5	114,5	24,8
Polonia	7091	1108	6236	530	7052	550	6228	371	6	5,3	13,3	12,4
Portugal	5262	2502	4833	878	5261	946	4830	428	17,3	15	36,9	14,3
República Checa	5007	5617	4740	1597	4998	1617	4737	984	21,1	20,4	112,9	32,8
Reino Unido	8856	2200	8141	786	8825	750	8120	452	9,9	11,1	37,2	15,1
Suecia	7886	1091	6892	395	7887	714	6892	271	14,8	4,1	8,4	9
Suiza	6012	3375	5024	1421	6017	1366	5026	692	22,5	24,3	42,7	23,1

Países Latinoamericanos												
Argentina	5.237	4.794	5.073	1.732	5,239	1.820	5.073	976	28,1	25,2	74	32,5
Brasil	4186	3711	4055	1466	4176	2099	4043	1148	31,7	10,6	43,1	38,3
Chile	4661	4740	4510	1122	4667	931	4510	492	14,7	21	106	16,4
Colombia	5119	2244	4880	879	5118	1089	4881	621	15,6	8,6	29,9	20,7
México	3444	2293	3269	988	3441	1285	3266	764	17,4	7,5	26,2	25,5
Uruguay	51214	3525	4966	1280	5220	2294	4969	1018	42,5	8,7	32,3	33,9

Fuente: OCDE, 2008.

Para Argentina, las estimaciones de la OCDE muestran que la desigualdad de rendimiento estudiantil entre las escuelas como porcentaje de la varianza en el rendimiento en Ciencias es del 48%. Ahora bien, el 25% de la varianza entre escuelas está asociada a los factores escolares, mientras el 28% a los relativos al entorno social de los estudiantes y de sus centros. Conjuntamente, la varianza inter-centros asociada a los factores introducidos por el modelo llega al 74% (siempre como porcentaje de la varianza media entre colegios en los países de la OCDE).

Además de ilustrar la variabilidad en el rendimiento entre las escuelas que está asociada a los factores escolares, los modelos de la OCDE estiman para cada país la magnitud de su efecto. La tabla N° 3 muestra el impacto de estas variables una vez controlado el rendimiento por el entorno social de los alumnos y de sus escuelas. A continuación, se exhiben exclusivamente los datos para Argentina.

Tabla N° 3. Efectos estadísticamente significativos de los factores escolares y socioeconómicos sobre el rendimiento de los estudiantes argentinos en ciencias

<i>Factores introducidos en el modelo de PISA</i>	<i>Cambio en la puntuación</i>	<i>E.T.</i>
<i>Factores socioeconómicos de los estudiantes</i>		
Estudiante es una mujer	1,9	(3,5)
Índice PISA de estatus económico, social y cultural (incremento por unidad)	14,7	(2,2)
Índice de PISA de estatus económico, social y cultural del estudiante (cuadrado)	0,9	(1,2)
<i>Factores socioeconómicos de la escuela</i>		
Media del índice de estatus económico, social y cultural (incremento por unidad)	30	(2,5)
Tamaño de la escuela (incremento por cada 100 estudiantes)	3,7	(1,0)
Tamaño de la escuela (por cien estudiantes) (al cuadrado)	-0,1	(0,1)
Escuela en un pequeño poblado (menor a 1.500 habitantes)	-18	(2,6)
Escuela en una ciudad (100.000 o más habitantes)	-15,1	(2,5)
<i>Factores escolares</i>		
Escuela con alta selectividad académica de los estudiantes	-7,7	(3,6)
Escuela con baja selectividad académica de los estudiantes	-6	(2,1)
Escuela que agrupa por capacidad en todas las asignaturas	0,8	(1,9)
Escuela que publica los resultados de sus estudiantes	-3,3	(3,6)
Media de la escuela del tiempo de aprendizaje de los alumnos en clases regulares dentro de la escuela (una hora adicional por semana)	16,2	(0,9)
Media de la escuela del tiempo de aprendizaje de los alumnos en clases fuera de la escuela (una hora adicional por semana)	-9,7	(2,1)
Media de la escuela del tiempo de aprendizaje de los alumnos en estudio individual o realización de deberes en casa (una hora adicional por semana)	-0,3	(2,0)
Índice de la media de la escuela de actividades escolares que fomentan el aprendizaje de las ciencias (efecto de una desviación típica)	1	(1,5)

Nota: valores estadísticamente significativos están indicados en *itálica*
Fuente: OCDE, 2008.

En el país, los factores escolares estadísticamente significativos tras tener en cuenta las variables relativas al entorno social son: las prácticas de selección académica del alumnado (como era de esperar el rendimiento en las escuelas con baja selectividad disminuye alrededor de 7 puntos; pero, llamativamente, también baja en casi 8 puntos cuando seleccionan por criterios académicos) y el tiempo de aprendizaje (una hora adicional de clases regulares a la semana supone una ventaja de 16 puntos; mientras una hora adicional de clases extraescolares disminuye el rendimiento en casi 10 puntos). A diferencia del modelo para todos los países, los demás factores escolares pierden importancia en la muestra de Argentina. En cuanto a las variables vinculadas al *background* social de los estudiantes, son significativas el índice PISA de estatus económico, social y cultural (por cada unidad en que se incrementa este índice el rendimiento sube alrededor de 15 puntos) y el índice socioeconómico y cultural medio de las escuelas (eleva el rendimiento en 30 puntos). Lo mismo ocurre con el tamaño de los centros (por cada 100 estudiantes en la escuela el rendimiento sube 3,7 puntos) y con su localización geográfica (los alumnos de escuelas de localidades con población inferior a 15.000 habitantes rinden 18 puntos menos; algo similar ocurre en los centros situadas en ciudades de más de 100.000 habitantes donde el rendimiento disminuye casi 15 puntos). Como se deduce de los datos, aunque el impacto del entorno social de los estudiantes y de sus escuelas sea subrayado por la OCDE, ya sea por sus coeficientes de regresión más elevados como por explicar alrededor del 30% de la varianza inter-centro, no es menor el lugar asignado a las variables escolares.

1. 3. Re-examinando los datos de PISA 2006 para Argentina: el diseño de un nuevo modelo multinivel

Según el análisis de la OCDE, controlado el entorno social y demográfico de los estudiantes argentinos y de sus escuelas las diferencias de rendimiento inter-centro disminuyen. A su vez, es llamativo en este modelo el peso otorgado a los factores escolares en la disminución de estas desigualdades. Entre éstos destaca por su impacto positivo el tiempo de aprendizaje en clase, mientras por su influencia negativa (y llamativamente) las prácticas de selección de los alumnos por criterios académicos. Influye también positivamente sobre el rendimiento, el tamaño del centro y su localización geográfica. Ahora bien, el modelo de la OCDE presenta dos limitaciones importantes. En primer lugar, no permite conocer la proporción de varianza inter-centro

asociada a cada uno de los factores escolares, ya que son introducidos en la ecuación de manera conjunta. En segundo lugar, se utilizan las mismas variables para todos los países, ya sea las relativas al origen social de los estudiantes y de sus escuelas, como las escolares. Teniendo en cuenta estas limitaciones, se considera necesario la proyección de un nuevo modelo multinivel para Argentina. En este modelo, las variables seleccionadas proceden exclusivamente de análisis descriptivos previos para la muestra argentina. Esta es una diferencia importante con el modelo de la OCDE, que no tiene en cuenta la relevancia de cada uno de los factores utilizados a nivel nacional. En segundo lugar, en el nuevo modelo no se incorporan de manera conjunta todas las variables estudiadas, sino que se distingue el efecto de cada una (en algunos casos de ciertos grupos), igual que su contribución en la reducción de la varianza inter-centro.

El nuevo análisis se basa en la aplicación de las técnicas de regresión multinivel. Al permitir examinar información estructurada en varios niveles y de modo jerárquico, estos modelos estadísticos permiten tener presente una dimensión fundamental de la evaluación del aprendizaje escolar: los alumnos forman parte o están “anidados” en un nivel superior que son las escuelas (OCDE/INECSE, 2006; Gaviria y Castro, 2005; Goldstein, 2003).

El modelo base que se utiliza tiene presente las características de los estudiantes a nivel individual, dejando que las variables relativas al estatus socioeconómico varíen aleatoriamente entre los centros. Luego, se suman a este modelo distintas características de las escuelas, ya sean relacionadas con la composición social de su alumnado, con la titularidad, con los recursos institucionales, con las prácticas de selección, de gestión y de organización de la instrucción. El objetivo es examinar por separado la relevancia de los factores; sobre todo, el “efecto neto” de las variables escolares en términos de la OCDE. El análisis se realiza con SPSS, siguiendo el Manual Técnico de PISA (OCDE, 2006b; Pardo *et al.*, 2007).

1. 3. 1. La muestra de PISA 2006 para Argentina y las variables utilizadas

La muestra de estudiantes argentinos en PISA 2006 fue de 4.339, que representó a un total de 79% de jóvenes de quince años. Los estudiantes evaluados se repartieron en 176 escuelas, de las cuales 133 fueron públicas, 33 privadas dependientes y 10 privadas

independientes del gobierno. En porcentajes, el 67,5% de los alumnos evaluados asistía al sector público, el 24,8% al privado dependiente y el 7,7% al privado independiente. En la tabla N° 4 se presentan algunos rasgos de la población base y de la muestra seleccionada para el país.

Tabla N° 4. Población base y muestra seleccionada. PISA 2006, Argentina

<i>Población total de jóvenes de 15 años de edad</i>	662.686
Población total de estudiantes de 15 años matriculados en séptimo curso o superior	579.222
Total nacional de población objetivo deseada	579.222
Número de estudiantes participantes	4339
Número ponderado de estudiantes participantes	523.048
Cobertura de la población nacional deseada	99%
Cobertura de la población nacional matriculada	99%
Cobertura de la población de 15 años	79%
Escuelas evaluadas	176

Fuente: OCDE, 2008.

La variable dependiente continúa siendo el rendimiento en las pruebas de Ciencias; mientras las variables explicativas que se utilizan para el caso de Argentina pertenecen a dos niveles: el de los estudiantes y el de la escuela. En cuanto a las del primer nivel, los alumnos proporcionaron información sobre algunos aspectos personales y familiares, igual que datos relativos a sus actitudes hacia el aprendizaje. Entre los aspectos personales y familiares se tiene presente el sexo, la edad y un grupo de indicadores que informan sobre el *background* familiar. Entre éstos, el nivel de estudios y la ocupación de los padres. Tal como se señaló en el capítulo anterior, los primeros fueron traducidos por PISA a la Clasificación Internacional Estándar de la Educación (ISCED, 1997), mientras la ocupación fue codificada siguiendo la Clasificación Internacional Estándar de Ocupaciones (ISCO-88) de manera de elaborar el Índice Socioeconómico Internacional del Estatus Ocupacional (ISEI). Se considera también, un grupo de variables relativas al clima cultural de la familia, entre éstas el índice PISA de posesiones relacionadas con la cultura clásica (libros de literatura clásica, de poesía y obras de arte) y el número de libros en el hogar (más de 100 libros). A su vez, se tiene en cuenta el índice PISA de riqueza material (deriva de las respuestas sobre la presencia de lavavajillas, habitación propia, recursos informáticos y acceso a Internet, teléfonos móviles, televisores, ordenadores, automóviles y baños en el hogar), y el de posesiones educativas (informa sobre la disponibilidad de un conjunto de bienes educativos como son diccionario, un lugar tranquilo para estudiar, escritorio, calculadora y libros de texto). Vale la pena recordar, que los índices de PISA están estandarizados con una

media de 0 y una desviación típica de 1 para los países miembros de la OCDE. Pese a la utilidad que se les adjudica, en la medida de lo posible se utilizarán las variables más significativas que los componen de manera de maximizar su poder explicativo. A modo de ejemplo, este es el caso del índice de riqueza material, del cual se considera exclusivamente la variable disponibilidad de ordenador en el hogar del estudiante.

Las variables de segundo nivel (de la escuela) se clasifican en dos grupos. Las relativas a la composición social de las escuelas, y las que informan sobre las características propias de los establecimientos y de las condiciones en que se lleva a cabo el proceso de enseñanza y aprendizaje. Las primeras, son variables agregadas a nivel del centro que se construyeron a partir de las características socioeconómicas y culturales de los estudiantes, y se definieron en el apartado anterior. Estas variables informan sobre el denominado “efecto composición” o también llamado “contextual” (*peer effect*), que adquirió especial relevancia a partir del Informe Coleman y se afianzó en la investigación educativa sobre los efectos de la escuela a partir de los años 1980 (Fernández y Blanco, 2004). La importancia de estas variables radica en mostrar que el aprendizaje escolar no sólo está influido por las características individuales y familiares de los estudiantes, sino también por el tipo de recursos culturales, económicos y lingüísticos que se activan en las interacciones que se producen en el proceso de enseñanza y aprendizaje entre el grupo de pares. Estas variables se construyen mediante una agregación a nivel de la escuela, e informan sobre las características de la población que la escuela atiende. Para el modelo, las estimaciones se efectuaron mediante promedios.

Entre los factores del segundo grupo destaca la titularidad del centro: público o privado. Las escuelas privadas se clasifican, a su vez, en dos categorías: privadas dependientes del gobierno y privadas independientes del gobierno. Las primeras, suelen estar gestionadas por organizaciones religiosas y financiadas al menos en un 50% por los gobiernos. Las segundas, controladas por organizaciones no gubernamentales que obtienen menos del 50% de su financiación de la administración pública.

Son también variables a considerar, la localización geográfica de las escuelas, el porcentaje de mujeres escolarizadas y el tamaño del establecimiento y de la clase. Asimismo, se contempla un grupo de factores relativos a los recursos escolares, entre

éstos el índice PISA de escasez de profesores y el de calidad de los recursos educativos (ordenadores, calculadoras, materiales de biblioteca, laboratorios, etc.). La proporción de ordenadores por estudiantes y el porcentaje de ordenadores conectados a Internet en la escuela, son factores que también se tiene presente. Lo mismo ocurre con la autonomía escolar, que se estima un rasgo propio del sector privado. Al respecto, se recurre a dos índices PISA: el de autonomía en los asuntos del personal y en el plano curricular. A diferencia del análisis de la OCDE, se excluye la autonomía presupuestaria por no correlacionar de manera significativa con el rendimiento estudiantil de los argentinos. Asimismo, se indaga en la capacidad de las escuelas para agrupar a sus estudiantes por habilidad, y en su capacidad para seleccionar a los alumnos por criterios académicos o recomendaciones de los centros de procedencia. Finalmente, se estima la incidencia de las prácticas extraescolares de las escuelas para fomentar el aprendizaje.

A partir de estas variables, se espera dar cuenta de las diferencias en las condiciones de enseñanza y aprendizaje que se desarrollan cotidianamente en las escuelas, y que podrían estar influyendo en el rendimiento de los alumnos argentinos. En los dos siguientes cuadros se resumen los indicadores utilizados.

Variables independientes definidas a nivel del estudiante (Nivel 1)

<i>Variables personales</i>	<i>EDAD</i>	Edad del estudiante en años y meses.
	<i>MUJER</i>	Dicotómica (alumna = 1; alumno = 0).
<i>Variables del entorno familiar del estudiante</i>	<i>HISEI</i>	Índice PISA de estatus socioeconómico más alto del padre o madre.
	<i>EDPADRE</i>	Años de estudios del padre
	<i>EDMADRE</i>	Años de estudios de la madre
	<i>CULTPOS</i>	Índice PISA de disponibilidad de bienes de cultura clásica (libros de literatura, poesía y obras de arte).
	<i>HEDRES</i>	Índice PISA de disponibilidad de recursos educativos (libros de texto, calculadora, diccionario, escritorio y un sitio tranquilo para estudiar).
	<i>HOMEPOS</i>	Índice PISA de posesiones familiares.
	<i>LIBROS</i>	Dicotómica: "1" si existen más de 100 libros en el hogar.
	<i>COMPUT</i>	Dicotómica: "1" si existe ordenador en el hogar.
	<i>WEALTH</i>	Índice PISA de riqueza material.

Variables independientes definidas a nivel de la escuela (Nivel 2)

<i>Variables de composición socioeconómica y cultural de las escuelas</i>	<i>HISEI_MEAN</i>	Media del índice de Estatus socioeconómico de la escuela
	<i>PARED_MEAN</i>	Clima educativo de la escuela (media de años de escolarización de los padres de la escuela)
	<i>HEDRES_MEAN</i>	Media del índice de disponibilidad de recursos educativos de la escuela
	<i>CULTPOS_MEAN</i>	Media del índice de disponibilidad de bienes de

	<i>LIBROS_MEAN</i>	cultura clásica Estudiantes de la escuela con más de 100 libros en el hogar
	<i>COMP_MEAN</i>	Estudiantes de la escuela que tienen ordenador en sus hogares
<i>Variables de selección</i>	<i>SELEC</i>	Dicotómica: Escuelas seleccionan por criterios establecidos (expediente académico y recomendación).
<i>Localización geográfica de la escuela</i>	<i>LOC_1</i>	Dicotómica: la escuela está en un municipio de hasta 100.000 habitantes.
	<i>LOC_2</i>	Dicotómica: la escuela está en un municipio de entre 100.000 y 1.000.000 de habitantes.
	<i>LOC_3</i>	Dicotómica: la escuela está en un municipio de más de 1.000.000 de habitantes. REFERENCIA
<i>Características de la escuela</i>	<i>SCHSIZE</i>	Número de alumnos en la escuela.
	<i>PCGIRLS</i>	Porcentaje de mujeres en la escuela.
	<i>PÚBLICA</i>	Dicotómica: Escuela de titularidad pública.
	<i>SUBVENC</i>	Dicotómica: Escuela privada subvencionada.
	<i>PRIVIND</i>	Dicotómica: Escuela privada independiente.
	<i>CLSIZE</i> <i>TIEMPO</i>	Número de estudiantes en la clase de ciencias. Horas de clases regulares en la escuela de Lectura, Matemáticas y Ciencias semanales.
<i>Variables de recursos materiales de la escuela</i>	<i>SCMATEDU</i>	Índice PISA de disponibilidad de material educativo.
	<i>TCSHORT</i>	Índice PISA de escasez de profesores en la escuela
	<i>RATCOMP</i>	Ratio de ordenadores por estudiantes en la escuela
	<i>COMPWEB</i>	Porcentaje de ordenadores conectados a Internet en la escuela
<i>Variables de gestión</i>	<i>ABGROUP</i>	Índice PISA de agrupación por capacidad.
	<i>RESPRES</i>	Índice PISA de autonomía de recursos.
	<i>RESPCURR</i>	Índice PISA de autonomía curricular
<i>Variables de instrucción y aprendizaje</i>	<i>SCIPROM</i>	Índice PISA de actividades del colegio para promover el aprendizaje de ciencias.
	<i>ENVLEARN</i>	Índice PISA de actividades del colegio para promover el aprendizaje de temas medioambientales.

1. 3. 2. Los resultados del nuevo análisis multinivel para Argentina

Los resultados del análisis para Argentina se muestran en la tabla N° 1 del Anexo, donde cada columna muestra los coeficientes de regresión relativos a las variables explicativas que contiene cada uno de los modelos estimados. En la misma tabla aparece también la capacidad explicativa de cada modelo.

El primer paso consiste en calcular el peso que tienen las escuelas en el total de la varianza de los resultados en las pruebas de Ciencias. Es decir, cuánto difieren las escuelas en los resultados medios de sus estudiantes. Este es el Modelo Nulo o sin variables explicativas, donde se calcula el Coeficiente de Correlación Intraclass (CCI)

que informa cuánto representa la varianza entre escuelas respecto a la varianza. Como se observa, el CCI es de alrededor del 51% lo cual supone que algo más de la mitad de la varianza en el rendimiento de los alumnos argentinos se debe a diferencias entre las escuelas que conforman la muestra.¹⁴¹

Una vez descrito el modelo de regresión multinivel sin variables, se amplía el análisis introduciendo un grupo de factores explicativos que permiten, a su vez, estimar qué parte de la varianza (entre escuelas y dentro de las escuelas) es explicada por dichas variables.

El Modelo 1 incorpora a la ecuación aquellas variables definidas a nivel del estudiante (Nivel 1). En primer lugar, se introducen la edad y el sexo (si es mujer), luego las relativas al *background* familiar. Las variables se incorporan una a una, resultando significativas y positivas: el estatus socioeconómico de los padres, la disponibilidad de bienes educativos, culturales (medidos en cantidad de libros) y materiales (medidos en la presencia o no de ordenador). En este modelo la varianza inter-escuelas baja en diez puntos porcentuales, quedando en 41%.

En los modelos sucesivos se explora el efecto de los factores definidos a nivel de la escuela (nivel 2) y relativos a la composición social de sus estudiantes, a la titularidad, a las prácticas de selección, a la localización geográfica, al tamaño de los establecimientos y de la clase, a la disponibilidad de recursos y a las prácticas de selección, instrucción y de organización escolar.

El Modelo 2 contempla la composición social de la escuela en términos del estatus socioeconómico y cultural de su alumnado. El propósito es controlar por el efecto de los compañeros sobre el proceso educativo (*peer effect*), esperando que el mismo disminuya fuertemente las desigualdades de rendimiento entre los estudiantes de las distintas escuelas. Efectivamente, las variables agregadas a nivel del centro tienen un efecto positivo y estadístico, sobre todo, las asociadas al capital cultural. Por otra parte,

¹⁴¹ Esperando que el análisis estadístico sea comparable con el realizado por la OCDE, se prepararon los datos siguiendo las recomendaciones del Informe Técnico de PISA 2006 (OCDE, 2009). El primer paso supuso entonces normalizar los pesos y borrar los casos perdidos de las variables utilizadas. Como consecuencia se trabajó con el 77% de los datos de la muestra para Argentina.

continúan siendo significativas las variables de estatus definidas a nivel individual, con excepción de disponer de ordenador cuyo efecto se traslada a su correspondiente variable agregada. La relevancia del contexto social a nivel de la escuela se manifiesta en la significativa disminución de la varianza inter-escuelas, que pasa de 2.722 puntos en el modelo anterior a casi 839 puntos. En términos del CCI, aproximadamente el 18% de la varianza en el rendimiento de los alumnos argentinos está asociada a diferencias entre las escuelas.

A continuación, se diseña un conjunto de modelos que exploran si existen diferencias en términos del contexto geográfico, institucional, organizativo y pedagógico de las escuelas, que puedan explicar las desigualdades de rendimiento más allá de la extracción social de los estudiantes y del entorno social de sus escuelas. Es importante recordar que en el modelo estas últimas variables explican algo más del 80% de la desigualdad de rendimiento entre las escuelas.

El Modelo 3 incluye, junto a las variables del entorno del estudiante y de la escuela, el tipo de centro. La categoría de referencia es la escuela pública, por consiguiente la media se debe interpretar como la puntuación de un estudiante varón de quince años que asiste a un establecimiento público y que se distingue por un estatus socioeconómico similar al de la media. Ahora bien, los resultados del modelo muestran que las dos variables referidas a la titularidad no son estadísticamente significativas. Este hecho merece ser destacado, al recordar que las escuelas privadas proporcionaban una ventaja adicional de más de 50 puntos en los modelos brutos. A su vez, el análisis pone de relieve que la variación introducida en el rendimiento por las variables de estatus se mantiene prácticamente igual que en el modelo anterior. Tienen un efecto positivo sobre el rendimiento, el estatus socioeconómico de los padres y disponer de recursos educativos en el hogar, igual que su correspondiente variable agregada. En este modelo la varianza inter-escuelas se mantiene prácticamente igual, y el CCI queda en 17,5%. En suma, del modelo se concluye que las escuelas privadas en Argentina obtendrían una parte importante de su mejor rendimiento de la ventaja socioeconómica que los alumnos traen consigo, como del efecto socioeconómico combinado.

El Modelo 4 estima el efecto sobre el rendimiento de las prácticas de selección del alumnado. Particularmente, los datos de PISA permiten comprobar si los

establecimientos seleccionan a sus alumnos por criterios académicos o recomendación de centro de procedencia. A diferencia del análisis de la OCDE, en el nuevo modelo este factor carece de relevancia en la determinante del éxito escolar, quedando la varianza inter-escuela prácticamente igual.

El Modelo 5 incluye las variables relativas al tamaño de la escuela y de la clase, igual que el porcentaje de mujeres en el centro y su localización geográfica. Entre estas variables sólo tiene efecto positivo sobre el rendimiento de los estudiantes el tamaño de la escuela; no obstante, contribuye muy poco en la explicación de la desigualdad entre las escuelas. La varianza inter-centro apenas se reduce en 66 puntos respecto al modelo N° 2, quedando el CCI en 16%.¹⁴²

El Modelo 6 estima el efecto del tiempo de clases regulares en la escuela, que el análisis de la OCDE muestra con un efecto positivo para el caso de Argentina. Efectivamente, en el nuevo modelo el coeficiente de esta variable es positivo y significativo. Al tiempo que la varianza inter-escuela se reduce, y pasa de los casi 839 puntos del modelo que contemplaba el efecto de las variables de origen social a nivel individual y agregado (Modelo 2) a los 650. En términos porcentuales queda en sólo 14%.

El Modelo 7 explora si existen diferencias en términos de las prácticas de gestión de los centros. Se agregan entonces las dos variables asociadas al grado de autonomía escolar (de personal y curricular). Entre estas variables, tiene efecto positivo y significativo la autonomía escolar en los contenidos curriculares. No obstante, la varianza inter-escuelas se reduce muy poco, en apenas algo más de un punto porcentual, quedando en casi 13%.

El modelo 8, contempla el efecto sobre el rendimiento educativo de las prácticas de agrupamiento de los estudiantes por habilidad en las asignaturas escolares. Como muestra la tabla, su efecto es nulo y la varianza eliminada insignificante.

El Modelo 9 introduce las dos variables relativas a las prácticas pedagógicas para promover el aprendizaje. Ninguna resulta significativa, perdiendo valor estadístico la

¹⁴² Cabe señalar que la ratio estudiantes/profesor no fue introducida en el modelo estadístico por tener muchos casos perdidos (más del 10%), tal como recomienda el Informe Técnico de PISA 2006.

variable autonomía curricular. En este modelo la varianza inter-escuelas apenas se reduce y queda en casi 13%.

El Modelo 10 incorpora cuatro factores asociados a los recursos escolares, pero ninguno resulta significativo. Este es el modelo final del análisis, donde los dos únicos factores escolares cuyo efecto es positivo y significativo son el tamaño de la escuela y el tiempo de clases regulares en el centro. No obstante, contribuyen muy poco en la eliminación de la varianza inter-centros. De hecho, la varianza entre las escuelas apenas representa el 9,46% de la varianza en el rendimiento de los estudiantes; alrededor de ocho puntos porcentuales menos que la del Modelo 2, que sumaba el estatus individual y la composición social de la escuela. En cuanto a las variables de estatus, a nivel individual siguen teniendo un impacto positivo el estatus socioeconómico y la disponibilidad de bienes educativos y culturales. En lo que respecta a las variables agregadas, únicamente es significativa y con un importante efecto positivo sobre el rendimiento la presencia de libros en el hogar.

En síntesis, el análisis multinivel muestra que efectivamente los factores vinculados al entorno social de los estudiantes y de sus escuelas, guardan relación con más del 80% de la desigualdad de rendimiento entre los estudiantes argentinos de los distintos centros en las pruebas de Ciencias de PISA 2006. Por consiguiente, algo menos del 20% de la variabilidad en el rendimiento escolar entre las escuelas es posible se deba a diferencias propiamente educativas; sobre todo, a aquellas asociadas al tiempo de clases regulares en la escuela, al tamaño del centro y a la autonomía curricular. No obstante, una vez controlado el rendimiento de los estudiantes argentinos de las distintas escuelas por las variables de *background* familia, contribuyen muy poco en la reducción de la varianza inter-centro (ya sea de manera individual como en su conjunto). Finalmente, cabe señalar que el denominado “efecto composición” de la escuela no quedó del todo claro en el análisis efectuado. Aunque en un principio el impacto sobre el rendimiento de estas variables fue positivo y significativo, eliminando el mayor porcentaje de varianza inter-centro, cuando se introdujeron en la ecuación el conjunto de factores escolares su efecto se diluyó, trasladándose a sus correspondientes variables definidas a nivel individual. Estos resultados irían en la línea de aquellos estudios que cuestionan la existencia de los efectos generados por el grupo de pares o compañeros de aula. En todo caso, estas investigaciones advierten que los mismos son de muy baja intensidad

(Angrist y Lang, 2004). Indagar sobre dicha cuestión excede los propósitos del presente capítulo, pero sin duda exige su análisis a futuro.

2. La titularidad de las escuelas y su influencia sobre el rendimiento escolar

En primer lugar, cabe señalar algunas de las conclusiones destacadas por la literatura sobre la temática. El análisis de las diferencias de rendimiento entre los alumnos de los distintos tipos de escuelas ha sido uno de los objetivos principales de buena parte de las investigaciones sobre eficacia escolar. Estudiar la eficacia de las escuelas privadas *versus* las escuelas públicas, igual que el grado en que las primeras inciden en el aumento o en la disminución de las desigualdades educativas, son algunas de las temáticas recurrentes desde estos análisis. Entre los primeros estudios destaca el realizado a inicios de los años 1980 por Coleman, Hoffer y Kilgore (1982), quienes establecieron comparaciones entre las escuelas públicas y católicas llegando a importantes resultados vinculados con la calidad y la igualdad de la educación. Entre los hallazgos relacionados con la calidad, corroboraron el mayor éxito en las habilidades cognitivas (comprensión lectora, matemáticas y vocabulario) en las escuelas católicas que en las públicas para estudiantes con entornos familiares comparables. Asimismo, señalaron que los centros católicos consiguen mejores resultados con un menor gasto por alumno y con una relación alumno/profesor mayor que en las escuelas públicas; por otra parte, afirmaron que las aspiraciones a una educación superior son mayores entre los estudiantes de los centros privados. En lo que respecta a los hallazgos sobre la igualdad, el más importante fue corroborar menores niveles de segregación racial y étnica en las escuelas católicas.

Estos resultados llevaron a los investigadores a plantearse la siguiente pregunta: ¿cómo es posible que haya mayor calidad e igualdad en las escuelas privadas católicas si las públicas son, en primer lugar, más caras lo cual debería traducirse en mayor calidad y, en segundo lugar, están concebidas para incrementar la igualdad de oportunidades? (Coleman, 1999) En el funcionamiento interno de las escuelas encontraron la respuesta, pues los centros privados, sobre todo los religiosos, operarían como “comunidades funcionales” definidas por intereses, valores y preferencias comunes que incidirían positivamente sobre el aprendizaje. Además, los estudiantes de los sectores sociales más bajos son quienes más se benefician de estos centros. Por un lado, porque la

estratificación social en estas escuelas es menor; por otro, porque existe mayor consenso al tomar decisiones referidas a las exigencias académicas y a los estándares disciplinarios (Coleman, 1999).

Los resultados de esta investigación fueron materia de intenso debate dentro de los Estados Unidos. A partir de entonces, varios análisis abordaron el efecto del tipo de escuela sin alcanzar un resultado concluyente. McEwan (2000) revisó las investigaciones más relevantes producidas durante los últimos años concluyendo que no hay grandes diferencias entre el rendimiento de los alumnos de los distintos tipos de escuela. Aunque halla cierta evidencia del mejor desempeño en las escuelas católicas en Matemáticas, éste se reduce sólo a los estudiantes de entornos familiares pobres y de grupos minoritarios, así como en los grados inferiores. En Comprensión Lectora no halla ningún efecto positivo y consistente en favor de los centros privados. En cuanto a las expectativas de éxito, encuentra algunas señales favorables en las escuelas católicas, aunque nuevamente se reduce a determinados grupos, en este caso, a las minorías de las áreas urbanas. En los Estados Unidos parece difícil llegar a una conclusión sobre si las escuelas privadas son mejores o peores que las públicas. Además, las experiencias de privatización de la educación son aún reducidas y pequeñas en escala, lo que dificulta las generalizaciones (Belfield y Levin, 2005). Por otra parte, la supuesta ventaja del sector privado dependería no sólo de la manera en que se midan sus resultados, sino también del área de conocimiento evaluada. En función de la variable dependiente utilizada (por ejemplo, pruebas nacionales o internacionales), de las variables explicativas consideradas (personales, familiares y de la escuela) y del método de análisis aplicado, el contraste de la hipótesis de la eficacia de las escuelas privadas arroja distintos resultados (Calero y Escardíbul, 2007). Por tal motivo, Belfield y Levin (2005) señalan que es la afinidad ideológica con la privatización lo que predomina al formular conclusiones sobre el mejor o peor funcionamiento de las escuelas privadas.¹⁴³

¹⁴³ Al respecto identifican dos grandes posturas. Por un lado, quienes remarcen las limitaciones del sector público argumentando que las escuelas privadas financiadas con fondos públicos son la mejor alternativa en cuanto a efectividad, eficiencia y equidad. La libertad de elección de las familias y la competencia entre los centros son dos de los principales principios que se defienden desde esta posición. Propuestas como las “*charter schools*” y los sistemas de “*vouchers*” o cheque escolar son representativas de esta posición. Por otro lado, están quienes sostienen que la privatización de la educación es una forma más de crear mayores y emergentes oportunidades de inversión y beneficios para nuevas entidades empresariales, quienes sólo buscan ventajas económicas. Desde esta posición se sostiene que las experiencias de privatización alientan la segregación de los estudiantes por su posición social (Belfield y Levin, 2005).

Aunque la mayor parte de los estudios sobre el efecto del tipo de escuela fueron realizados en los Estados Unidos, donde las reformas de mercado en el ámbito educativo alcanzaron mayor intensidad, destacan también algunos análisis efectuados en los países de Europa. Entre estos trabajos cabe mencionar el análisis de Dronkers (2004), quien comparó el logro académico de las escuelas públicas y religiosas (católicas y protestantes) en un grupo de países formado por Bélgica, Francia, Alemania, Hungría, Holanda y Escocia. En sintonía con los hallazgos de Coleman *et al.*, los alumnos de las escuelas religiosas con entornos familiares comparables obtuvieron mejores puntuaciones que los estudiantes del sector público. Estos resultados fueron confirmados con los datos de PISA 2000 para un amplio grupo de países de la región, aunque en este caso las desigualdades se redujeron al controlar por el origen social de los estudiantes y de las escuelas, sobre todo, entre los centros públicos y los privados que no perciben recursos económicos de la administración. Las diferencias, aunque modestas, persistieron con las escuelas que reciben financiamiento público (Dronkers y Roberts, 2003; Corten y Dronkers, 2006). Se subrayó entonces que la composición social de las escuelas explicaría sólo una parte de las desigualdades académicas entre los alumnos del sector público y privado, debiéndose prestar atención a las características generales que definen el clima escolar de cada sector.¹⁴⁴ A resultados similares llegó Vandenberghe (2004) al analizar los mismos datos para veinte países, pero en este caso a partir de otras metodologías estadísticas.

En la actualidad los estudios PISA se convirtieron en una de las más recientes fuentes de información para este tipo de análisis. En sus informes, la OCDE señala que si bien en la mayoría de países con una proporción significativa de escuelas privadas los estudiantes de este sector obtienen mejores resultados, al controlar estadísticamente el rendimiento por el entorno familiar de los alumnos y de sus escuelas los centros

¹⁴⁴ A su vez, Corten y Dronkers (2006) se preguntaron si las escuelas públicas y privadas difieren en sus efectos al escolarizar alumnos de origen social bajo. Con los datos de PISA 2000 para un grupo de países europeos intentaron confirmar dos hipótesis. En primer lugar, que los resultados de los estudiantes de entornos sociales pobres son mejores en las escuelas privadas dependientes del gobierno que en las escuelas públicas. En segundo lugar, que estos estudiantes tienen más oportunidades de beneficiarse de cierto capital social en las escuelas públicas que en las privadas independientes, pues las primeras funcionarían al menos como una “comunidad local”. Respecto a la primera hipótesis encuentran cierta evidencia positiva, aunque señalan que es algo modesta; lo contrario sucede con la segunda hipótesis. Consideran así, difícil defender la tesis de Coleman y Hoffer de los efectos diferenciales de las escuelas y del capital social, ya que en la investigación el clima escolar no ayudó a explicar la variación en los resultados conseguidos por los estudiantes de bajos recursos. No obstante, señalan que a diferencia de las escuelas analizadas por Coleman y Hoffer, las privadas que participaron del estudio PISA no siempre fueron católicas, de manera que la viabilidad de la comparación es puesta en cuestión.

privados dejan de tener mejores puntuaciones (OECD/UNESCO-UIS, 2003; OCDE, 2005 y 2008).¹⁴⁵ Estos hallazgos fueron luego confirmados en distintos países, entre ellos en España (Marchesi y Rodríguez Arias, 2005; Salido, 2007; Calero y Escardíbul, 2007), Alemania (Fertig, 2003) e Italia (Abburà, 2005).

2. 1. Las investigaciones en los escenarios educativos de América Latina

En cuanto a las investigaciones en América Latina, destacan los primeros estudios realizados durante los años 1980 por el Banco Mundial, quien comparó el logro académico de las escuelas secundarias públicas y privadas en un grupo de países (entre, ellos Colombia y República Dominicana). Entre las conclusiones se confirmó que, aun manteniendo constante los antecedentes de los estudiantes y el sesgo de selección, en las escuelas privadas se obtienen mejores resultados que en las públicas (Jiménez, Cox y Lockheed, 1995). No obstante, revisiones críticas sobre los aspectos metodológicos de la investigación concluyeron que la evidencia empírica no estaría indicando una ventaja aplastante del sector privado sobre el público (Cervini, 2003).

Estimaciones recientes, realizadas con datos de las pruebas aplicadas por el LLECE de la UNESCO para los países latinoamericanos, muestran que la educación privada no es mejor que la pública una vez considerados los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes y de sus escuelas (UNESCO/LLECE, 2001a y 2008; Cassassus, 2003; Carnoy, 2005). A resultados similares llegan Somers *et al.* (2004), quienes no hallaron efectos positivos del tipo de centro en los sistemas educativos de la región.

Chile es uno de los países donde más investigaciones sobre la eficacia de las escuelas públicas y privadas se efectuaron hasta la fecha.¹⁴⁶ Los resultados de estos análisis siguen siendo ambiguos. Por ejemplo, McEwan (2001) a partir de las pruebas nacionales de evaluación del logro escolar de 1998 comparó el rendimiento del sector público y privado en la educación básica (octavo curso). En su análisis los factores

¹⁴⁵ En PISA 2006 al controlar el rendimiento por el contexto socioeconómico de las escuelas y de las familias, el único país de la OCDE donde los centros privados obtienen una puntuación estadísticamente significativa más alta que los públicos es Canadá. Entre los no OCDE esta situación se observa en Brasil, Jordania y Qatar. Las escuelas públicas obtienen mejores resultados que los privados una vez controlado el contexto socioeconómico de los estudiantes y las escuelas en Suiza, Japón, República Checa, Grecia, Italia, México y Uruguay.

¹⁴⁶ El sector privado se vio favorecido como consecuencia de la reforma educativa de los años 1980.

socioeconómicos individuales y contextuales tuvieron un fuerte efecto sobre el rendimiento. En otro estudio realizado con la misma base de datos pero distinguiendo menos sectores y colapsando todas las diferencias en una sola variable, encontró que sólo es significativa la diferencia favorable a las escuelas particulares subvencionadas católicas (González, 2001).

En Argentina, a partir de 1993 se realizaron los primeros análisis estadísticos de los resultados de las evaluaciones de calidad educativa aplicadas por el Ministerio de Educación. Específicamente con datos de 1994 y para la enseñanza primaria, los análisis del Ministerio señalaron que aún después de controlar por el nivel social de los estudiantes, de sus escuelas y de los recursos escolares persiste una diferencia favorable para el sector privado (Ministerio de Educación, 1996). Esta diferencia fue explicada por su mejor clima organizacional. Con datos de 1995 el Ministerio señaló lo contrario para la enseñanza secundaria: las diferencias entre ambos sectores se deberían al entorno social de los alumnos de cada modalidad (Ministerio de educación, 1995). Utilizando los datos de las mismas pruebas, pero para el año 1993, 1994 y 1997, y aplicando técnicas de regresión multinivel, Llach y colaboradores (2000) llegaron a conclusiones similares, aunque encontraron cierta asociación en el nivel secundario. Para explicarla destacaron la importancia de los aspectos internos de las escuelas, aunque subrayaron la mayor disponibilidad de recursos en el sector privado como factor explicativo.

El análisis de Cervini (1999) también con datos de las pruebas de calidad de la educación (exclusivamente con las de Matemática) mostró que las diferencias de rendimiento entre los estudiantes argentinos del sector público y privado (séptimo año) desaparecen una vez considerado el nivel económico y educativo, así como los bienes culturales familiares, la composición social de la escuela y la dotación de recursos materiales. Estas estimaciones fueron confirmadas para el año 1994, 1995 y 1997. A su vez, en la enseñanza media Cervini (2003) comparó con datos del Censo Nacional de Finalización del Nivel Secundario de 1998 el rendimiento del sector público y privado en Matemáticas y Lengua, así como en los resultados no-cognitivos. Al controlar por la composición social de las escuelas y por la disponibilidad de recursos materiales, las diferencias favorables al sector privado desaparecieron, aunque la brecha se mantuvo en

el rendimiento no-cognitivo. Estas estimaciones fueron confirmadas con datos del año 1994, 1995 y 1997, y coincidieron con las halladas por McEwan (2001).

En síntesis, en los estudios realizados, ya sea en los países de la región como en los centrales, queda claro el efecto positivo de las variables relativas al *background* familiar de los alumnos a la hora de comprender el mayor éxito de las escuelas privadas. El efecto del entorno socioeconómico y cultural de las escuelas, es decir de los compañeros o clase (*peer effect*), también ha sido positivo y significativo.¹⁴⁷ No obstante, su impacto y centralidad no goza del mismo consenso científico a nivel internacional que la incidencia de las características familiares (Angrist y Lang, 2004).¹⁴⁸ En cuanto a las variables escolares, los resultados son contradictorios y confusos, dependiendo de los datos estudiados, las variables utilizadas y la metodología aplicada.

2. 1. El rendimiento de los estudiantes argentinos en las escuelas públicas y privadas en PISA 2006

Una vez presentadas las investigaciones más importantes sobre la temática, a continuación se reproducen los principales resultados del análisis estadísticos de la OCDE a partir de los datos de PISA 2006. Éstos serán luego contrastados con aquellos que proceden del análisis multinivel efectuado en el apartado anterior.

Por término medio, los datos de PISA 2006 señalan que en los países con una proporción significativa de estudiantes en centros privados el rendimiento de estos últimos es más alto, tal como ilustra la tabla N° 5. En el área de Ciencias y en los países de la OCDE la ventaja es de 25 puntos. Al observar los datos para Argentina, se percibe que no sólo el porcentaje de los estudiantes matriculados en estas escuelas es más elevado (32,5%), sino también la brecha de rendimiento entre ambas modalidades que llega a los 78 puntos. Entre los dos tipos de escuelas privadas, el rendimiento escolar es en Argentina similar (de 441 puntos en las escuelas subvencionadas y de 447 en las privadas independientes).

¹⁴⁷ Es de destacar la importancia concedida en los informes PISA a este tipo de variables, donde se resalta su efecto positivo sobre el aprendizaje escolar, más importante que el de aquellas variables que informan sobre el origen social de los estudiantes (OCDE, 2002, 2005 y 2008; OECD/UNESCO-UIS).

¹⁴⁸ Tal como se ha señalado, Angrist y Lang (2004) advierten acerca de la inexistencia de efectos generados por los compañeros, o en todo caso que son de muy baja intensidad.

Tabla N° 5. Porcentaje de estudiantes y rendimiento escolar en Ciencias, Lectura y Matemática por tipo de escuela en PISA 2006. Algunos países

Países	Escuelas Públicas				Escuelas privadas dependientes del gobierno				Escuelas privadas independientes del gobierno			
	Rendimiento medio				Rendimiento medio				Rendimiento medio			
	%	Ciencias	Lectura	Matemática	%	Ciencias	Lectura	Matemática	%	Ciencias	Lectura	Matemática
Países OCDE												
Alemania	94,3	514	494	502	5,5	55	535	544	0,2	-	-	-
Austria	90,7	511	491	506	8,4	503	479	488	0,9	-	-	-
Canadá	93	532	524	524	4,3	578	578	582	2,7	-	-	-
Corea	53,7	524	554	549	31,5	505	543	527	14,8	552	591	584
Dinamarca	76,1	492	493	511	22,8	507	499	521	1,1	-	-	-
España	65,3	475	446	466	24,6	503	482	495	10,1	537	505	527
Estados Unidos	92,6	485	-	470	0,8	-	-	-	6,6	554	-	534
Finlandia	97,6	564	547	549	2,4	-	-	-	-	-	-	-
Grecia	94,9	469	455	455	-	-	-	-	5,1	545	543	527
Hungría	84,2	500	478	485	13,1	533	516	529	2,7	-	-	-
Irlanda	41,8	488	494	483	54,8	519	530	511	3,4	558	544	556
Islandia	98,9	490	484	505	1	-	-	-	-	-	-	-
Italia	96,4	476	469	462	1,2	-	-	-	-	-	-	-
Japón	70,1	537	501	528	1	-	-	-	28,9	526	498	518
México	89,7	402	402	398	-	-	-	-	10,3	455	455	454
Nueva Zelanda	95,5	527	518	519	-	-	-	-	4,5	603	573	578
Noruega	98,1	484	482	488	-	-	-	-	-	-	-	-
Países bajos	33	524	505	526	67	527	509	534	-	-	-	-
Polonia	98,4	497	507	495	1	-	-	-	0,6	-	-	-
Portugal	91,1	471	469	463	6,9	484	470	479	-	-	-	-
República Checa	96,2	514	482	510	3,5	492	481	487	0,2	-	-	-
Reino Unido	93,8	510	492	492	0,2	-	-	-	6	597	577	571
Suecia	91,7	501	504	501	8,3	531	539	522	-	-	-	-
Suiza	95,5	511	499	530	0,9	-	-	-	3,6	513	500	518
Media OCDE	85,6	496	488	494	10,5	515	508	513	4,1	544	532	537
Países												
Latinoamericanos												
Argentina	67,5	364	342	354	24,8	441	430	430	7,7	447	435	437
Brasil	92,4	375	378	353	-	-	-	-	7,6	482	482	462
Chile	46,9	409	412	385	44,9	447	453	418	8,2	514	513	483
Colombia	82,7	379	378	361	5,1	431	440	415	12,3	412	405	397
Uruguay	84,9	416	397	414	-	-	-	-	15,1	496	495	495

Fuente: OCDE, 2008.

En consonancia con las investigaciones presentadas, la OCDE señala que en casi todos los países el mejor rendimiento del sector privado guarda estrecha relación con las características del alumnado que asiste a este tipo de escuelas. Para dar cuenta de esta situación indaga en las diferencias en el entorno social de los estudiantes y de los centros. Los resultados aparecen en la siguiente tabla, y muestran que una vez controlado el entorno social de los alumnos y de sus escuelas la desigualdad educativa disminuye y hasta desaparece en países como Estados Unidos, Corea, Dinamarca y España. No obstante, se mantiene en países como Brasil y Jordania. En Argentina la diferencia favorable para el sector privado sigue persistiendo, aunque pasa de 78 puntos a sólo 11 y deja de ser estadísticamente significativa.

Tabla N° 6. Diferencias de rendimiento en ciencias entre escuelas públicas y privadas antes y después de controlar por el efecto del índice PISA de estatus económico social y cultural de los estudiantes y las escuelas. Algunos países

<i>Países</i>	<i>Diferencia en el rendimiento en ciencias entre los estudiantes de las escuelas públicas y privadas (dependientes del gobierno e independientes)</i>	<i>Índice PISA de estatus económico, social y cultural</i>			<i>Diferencia en el rendimiento en ciencias entre escuelas públicas y privadas una vez controlado por el índice PISA de estatus económico, social y cultural</i>	
		<i>Escuelas Públicas</i>	<i>Escuelas Privadas</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Estudiantes</i>	<i>Estudiantes y escuelas</i>
Países OCDE	-40	0,26	0,64	-0,38	-20	12
Alemania						
Austria	1	0,18	0,32	-0,14	8	19
Canadá	-44	0,34	0,86	-0,52	-26	-10
Corea	4	0,02	-0,04	0,06	2	-1
Dinamarca	-17	0,23	0,48	-0,25	-8	-1
España	-38	-0,57	0,15	-0,72	-16	-5
Estados Unidos	-63	0,08	0,8	-0,72	-28	0
Grecia	-76	-0,22	1,11	-1,33	-30	39
Hungría	-34	-0,16	0,35	-0,51	-12	15
Irlanda	-34	-0,24	0,13	-0,37	-20	-7
Italia	18	-0,08	0,14	-0,22	24	38
Japón	13	-0,09	0,18	-0,27	26	58
Luxemburgo	25	0,11	-0,03	0,13	20	13
México	-53	-1,2	0,31	-1,52	-17	21
Nueva Zelanda	-77	0,07	0,76	-0,7	-39	-10
Países bajos	-3	0,28	0,24	0,04	-4	-7
Portugal	-24	-0,67	-0,38	-0,29	-16	-9
República Checa	23	0,02	0,14	-0,13	30	41
Reino Unido	-86	0,15	0,85	-0,7	-51	-16
Suecia	-30	0,21	0,51	-0,3	-17	-9
Suiza	2	0,06	0,6	-0,54	26	63
<i>Media OCDE</i>	-25	-0,06	0,38	-0,44	-8	12
Países Latinoamericanos						
Argentina	-78	-0,98	0,01	-0,99	-48	-11
Brasil	-107	-1,35	0,28	-1,63	-77	-35
Chile	-48	-1,17	-0,4	-0,77	-21	-2
Colombia	-38	-1,21	-0,2	-1	-19	1
Uruguay	-80	-0,74	0,77	-1,5	-36	27

Fuente: OCDE, 2008.

En Argentina, igual en la mayoría de países comparados, el efecto de las variables asociadas al entorno social de las escuelas es más fuerte que el de las características familiares de los estudiantes tomadas de manera individual. De hecho, los análisis de la OCDE muestran que al controlar el rendimiento por el entorno familiar de los estudiantes, las escuelas privadas siguen teniendo cierta ventaja por término medio, aunque ésta disminuye notablemente (exactamente en 30 puntos). El panorama cambia si se tiene presente también el entorno social de las escuelas (la diferencia se reduce en más de 60 puntos). En palabras de la OCDE (2008:240):

aunque el rendimiento en colegios privados no tiende a ser superior una vez que se han descartado los factores socioeconómicos, en muchos países aún constituye una alternativa atractiva para los padres que quieren maximizar los beneficios de la educación de sus hijos, incluyendo los que les confiere el nivel socioeconómico de su colegio.

Además de los resultados para cada país, la OCDE estima a partir de los datos de PISA la relación bruta y neta entre la gestión pública o privada de un colegio y su rendimiento. Sin hacer ajuste de factores demográficos y socioeconómicos, los resultados apuntan a una conexión entre la gestión privada y los mejores resultados. No obstante, al tener presente el entorno social de los estudiantes y las escuelas estos efectos dejan de ser visibles. Para la OCDE (2008:240) esta situación indicaría:

(...) que los colegios privados pueden ser conscientes de su ventaja, no sólo en cuanto a la ventaja socioeconómica de sus estudiantes, sino también porque la combinación de su alumnado desde el punto de vista socioeconómico les permite crear un entorno más propicio al aprendizaje.

Tabla N° 7. Modelo multinivel: gestión y financiación pública o privada de los colegios

<i>Gestión pública o privada de la escuela y rendimiento</i>	<i>Modelo Bruto</i>		<i>Modelo Neto</i>	
	<i>Cambio en la puntuación</i>	<i>Valor p</i>	<i>Cambio en la puntuación</i>	<i>Valor p</i>
Escuela privada (1= privada; 0= pública)	20	(0,002)	-2,6	(0,353)
Escuela sostenida con una alta proporción de fondos de la administración (cada 10% adicional de fondos de la administración)	-3,2	(0,000)	0,3	(0,436)

Fuente: OCDE, 2008

Particularmente para Argentina, el análisis de la OCDE pone de relieve que la titularidad de los centros es una variable que pierde importancia una vez que se controla el aprendizaje estudiantil por el entorno social de los alumnos y de sus escuelas. No obstante, la diferencia continúa siendo favorable para los estudiantes del sector privado,

aunque se reduce de manera radical y deja de ser significativa. El análisis estadístico efectuado en el apartado anterior arriba a conclusiones similares, aunque la puntuación favorable para los estudiantes de los dos tipos de escuelas privadas directamente desaparece al tener en cuenta la influencia del entorno social.

En síntesis, del análisis realizado en el presente capítulo se desprende que la calidad de las escuelas argentinas no varía en función de su titularidad, sino del tipo de alumno que asiste a cada sector. Esta situación es válida también para el conjunto de escuelas del país. En este escenario, la elección del centro escolar se convierte en una dimensión básica de la reproducción social. Teniendo en cuenta que dicha elección depende de ciertos factores, entre ellos de la capacidad adquisitiva de las familias y, por consiguiente, se realiza dentro de unos márgenes relativamente estrechos, resulta difícil hacer de la igualdad un rasgo distintivo del sistema educativo (Salido, 2007). Finalmente, cabe destacar que la supuesta eficacia de las escuelas privadas de Argentina queda también cuestionada al comparar el rendimiento de sus estudiantes en perspectiva internacional. Aunque los alumnos argentinos del sector privado lograron mejores puntuaciones en las pruebas del programa PISA, no alcanzaron el rendimiento promedio de muchos de los alumnos de los países de la OCDE en igual condición. En este caso, las explicaciones que apelan al origen social de los estudiantes y de sus escuelas no serían válidas para comprender dicha situación. Es probable entonces, que sus causas se localicen en el funcionamiento interno que adoptan las escuelas, propósito del siguiente capítulo.

Anexo

Tabla N° 1. Ajuste de los distintos modelos multinivel											
	<i>Modelo Nulo</i>	<i>Modelo 1 Características individuales</i>	<i>Modelo 2 Composición Social de la escuela</i>	<i>Modelo 3 Tipo de escuela</i>	<i>Modelo 4 Prácticas de selección</i>	<i>Modelo 5 Características de la escuela</i>	<i>Modelo 6 Tiempo de clases en la escuela</i>	<i>Modelo 7 Prácticas de gestión escolar</i>	<i>Modelo 8 Prácticas de agrupamiento</i>	<i>Modelo 9 Prácticas de instrucción</i>	<i>Modelo 10 Recursos de la escuela</i>
<i>Intersección</i>	393,08 (71,66)	278,75 (4,3)	306,2	309,86 (4,09)	311 (4,1)	275,86 (3,46)	200,45 (2,55)	184,75 (2,35)	185,6 (2,34)	177,37 (2,24)	148,79 (1,89)
EDAD	-	5,3 (1,29)	4,4 (1,07)	4,4 (1,07)	4,41 (1,08)	6,02 (1,45)	6,08 (1,47)	6,17 (1,49)	6,17 (1,49)	6,19 (1,49)	8,06 (1,91)
MUJER	-	3,78 (1,57)	3,86 (1,61)	3,86 (1,61)	3,89 (1,62)	4,04 (1,66)	4,00 (1,64)	4,05 (1,66)	4,05 (1,66)	4,09 (1,68)	3,91 (1,58)
HISEI	-	0,39 (4,3)	0,35 (3,09)	0,35 (3,92)	0,35 (3,92)	0,37 (4,24)	0,37 (4,34)	0,38 (4,37)	0,38 (4,37)	0,38 (4,38)	0,39 (4,6)
EDPADRE	-	1,25 (1,88)	0,99 (1,49)	0,99 (1,5)	0,99 (1,49)	0,8 (1,19)	0,75 (1,11)	0,73 (1,08)	0,73 (1,08)	0,72 (1,06)	0,62 (0,89)
EDMADRE	-	1,87 (2,79)	1,77 (2,64)	1,77 (2,65)	1,77 (2,65)	1,7 (2,51)	1,77 (2,62)	1,79 (2,65)	1,79 (2,65)	1,8 (2,67)	1,95 (2,83)
CULTPOS	-	2,89 (1,93)	2,44 (1,63)	2,44 (1,63)	2,45 (1,63)	2,32 (1,53)	2,28 (1,5)	2,27 (1,5)	2,27 (1,49)	2,25 (1,84)	3,29 (2,12)
HEDRES	-	6,07 (3,23)	5,52 (2,91)	5,54 (2,91)	5,54 (2,91)	5,45 (2,81)	5,52 (2,86)	5,5 (2,83)	5,5 (2,83)	5,52 (2,84)	6,06 (3)
LIBROS	-	10,64 (3,12)	9,45 (2,77)	9,44 (2,77)	9,44 (2,77)	9,13 (2,64)	9,3 (2,69)	9,29 (2,69)	9,29 (2,69)	9,3 (2,7)	8,53 (2,44)
COMPUT	-	11,3 (3,07)	8,33 (2,25)	8,29 (2,24)	8,3 (2,25)	8,4 (2,22)	8,35 (2,21)	8,37 (2,21)	8,37 (2,21)	8,37 (2,21)	7,8 (2,01)
HISEI_MEAN	-	-	0,1 (0,14)	-0,034 (-0,048)	-0,07 (-0,1)	-0,44 (-0,64)	-0,43 (-0,68)	-0,28 (-0,47)	-0,29 (-0,47)	-0,34 (-0,56)	0,85 (1,38)
PARED_MEAN	-	-	-0,06 (-0,02)	0,21 (0,75)	0,075 (0,027)	-0,24 (-0,09)	-0,05 (-0,019)	-0,79 (-0,31)	-0,79 (-0,31)	-0,12 (-0,05)	-1,62 (-0,63)
HEDRES_MEAN	-	-	59,02	59,6	58,63	61,79	48,67	43,45	43,59	44,16	36,58

			(3,5)	(3,54)	(3,48)	(3,52)	(1,45)	(2,71)	(2,7)	(2,7)	(2,43)
CULTPOS_MEAN	-	-	-21,12 (-1,38)	-21,01 (-1,38)	-20,77 (-1,37)	-8,31 (-0,54)	-11,93 (-0,85)	-11,37 (-0,84)	11,44 (-0,84)	-14,44 (-1,05)	-13,1 (-1,04)
LIBROS_MEAN	-	-	28,67 (0,81)	43,86 (1,18)	45,26 (1,21)	69,1 (1,92)	48,19 (1,45)	49,48 (1,53)	49,39 (1,53)	52,16 (1,63)	34,72 (1,14)
COMPUT_MEAN	-	-	47,11 (1,45)	40,98 (1,24)	42,01 (1,27)	9,38 (0,28)	22,74 (0,75)	31,13 (1,05)	30,96 (1,04)	28,3 (0,95)	26,55 (0,98)
PRIVIND	-	-	-	-13,3 (-0,92)	-12,66 (-0,87)	-4,87 (-0,35)	-7,73 (-0,61)	-7,31 (-0,6)	-7,3 (-0,6)	-6,37 (-0,52)	-8,79 (-0,8)
PRIVDEP	-	-	-	4,7 (0,51)	3,68 (0,4)	16,1 (1,7)	8,4 (0,96)	3,23 (0,37)	3,08 (0,34)	3,46 (0,39)	2,11 (0,25)
SELECCIÓN	-	-	-	-	7,68 (0,8)	6,63 (0,73)	3,1 (0,37)	3,94 (0,49)	4,04 (0,05)	3,9 (0,49)	2,2 (0,31)
TAMA1	-	-	-	-	-	3,02 (0,29)	7,26 (0,77)	10,76 (1,17)	10,87 (1,17)	9,74 (1,04)	2,09 (0,24)
TAMA2	-	-	-	-	-	-0,52 (-0,05)	4,8 (0,5)	4,43 (0,48)	4,52 (0,48)	4,57 (0,49)	1,37 (0,16)
SCHSIZE	-	-	-	-	-	0,026 (3,21)	0,019 (2,61)	0,02 (3,05)	0,02 (3,04)	0,02 (3,14)	0,02 (2,54)
CLSIZE	-	-	-	-	-	0,65 (1,95)	0,36 (1,15)	0,47 (1,54)	0,47 (1,5)	0,47 (1,57)	0,3 (1,11)
PCGIRLS	-	-	-	-	-	10,7 (0,55)	0,094 (0,005)	-0,19 (-0,1)	-0,088 (-0,005)	5,45 (0,3)	0,6 (0,04)
TIEMPO	-	-	-	-	-	-	9,98 (5,23)	9,84 (5,19)	9,83 (5,17)	9,87 (5,23)	8,11 (4,5)
RESPCURR	-	-	-	-	-	-	-	9,99 (3,02)	10,01 (3,02)	10,43 (3,14)	6,5 (2,18)
RESPRESS	-	-	-	-	-	-	-	-2,5 (-0,46)	-2,5 (-0,47)	-1,5 (-0,27)	-2,5 (-0,51)
ABGROUP	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,28 (-0,08)	-0,43 (-0,12)	-1,21 (-0,37)
SCIPROM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,98 (-0,64)	1,04 (0,37)
ENVLEARN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-3,86 (-1,25)	-3,9 (-1,33)
SCMATEDU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,74

											(1,63)
RATCOMP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47,05 (0,9)
COMWEB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-10,57 (-1,45)
TCSHORT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,64 (0,2)
Efectos aleatorios											
Varianza Intra- escuelas	4230,36	3926,86	3922,22	3922,42	3921,89	3951,77	3964,44	3962,52	3962,6	3964,44	3953,94
Varianza Inter- escuelas	4367,93	2722,01	838,58	832,07	825,72	766,95	649,95	589,17	589,45	580,65	413,39
HISEI	-	0,15	0,16	0,16	0,16	0,081	0,04	0,04	0,037	0,033	0,00
HEDRES	-	77,44	86,3	87,42	87,82	88,36	84,42	91,37	91,15	92	110,10
CCI	50,8%	40,94%	17,61%	17,5%	17,39%	16,25%	14,08%	12,94%	12,95%	12,77%	9,46%
-2LL	38332,85	38108	37982,1	37980,55	37979,9	36911,59	36887,15	36878,35	36878,34	36876,78	35901,64

Notas: * Significativa al 5%; t-estadísticos entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos OCDE PISA 2006.

Capítulo 8

La organización de la enseñanza y su impacto sobre los resultados de los estudiantes argentinos en el programa PISA

Pretendiendo desentrañar las causas que conducen al bajo nivel de rendimiento de los alumnos argentinos en las pruebas de PISA, en los capítulos anteriores se prestó atención a un grupo de factores como son: la composición socioeconómica de la población, los recursos económicos destinados a la enseñanza, la cobertura del sistema educativo y algunos aspectos vinculados a la gestión, como es el tipo de escuela. No obstante, quedó de manifiesto que dichos factores son insuficientes para comprender los resultados de Argentina en perspectiva internacional; por consiguiente, se torna necesario examinar una serie de interpretaciones alternativas. Más específicamente, el presente capítulo toma como eje de análisis lo que sucede al interior de las escuelas. Se considera fundamental preguntarse acerca de la manera en que están operando las escuelas, puesto que es probable que su actuación no esté contribuyendo o haciendo efectivos los procesos de enseñanza y aprendizaje.

A partir de la comparación con el caso español, las preguntas que orientan el capítulo se resumen de la siguiente manera: ¿en qué medida el funcionamiento de la organización escolar contribuye en la explicación de las desigualdades de rendimiento entre los estudiantes de Argentina y España en las pruebas del programa PISA? ¿Qué parte de las diferencias de rendimiento entre los alumnos argentinos y españoles es debida a las características del centro en el que estudian, más allá de los factores personales y familiares? Afrontar dichos interrogantes supone asumir que el bajo rendimiento de los estudiantes argentinos no se debe exclusivamente a factores vinculados a su entorno social, sino también al funcionamiento y a las características que adoptan sus escuelas. De lo contrario, no se entendería por qué al contrastar el logro escolar de los alumnos argentinos y españoles de igual condición social y tipo de escuela, estos últimos siempre obtienen puntuaciones superiores. Es más, entre los estudiantes de ambos países la desigualdad se mantiene estable y alrededor de los 100 puntos.

La hipótesis que en este capítulo se defiende considera que la experiencia escolar de los estudiantes argentinos, sobre todo de quienes asisten al nivel secundario, se distingue por su baja exigencia académica, entendiendo por ésta la posibilidad real que el sistema de enseñanza del país ofrece a sus alumnos para acceder a los saberes escolares. La cuestión acerca de qué significa que la escuela sea exigente, qué se exige y cuánto se exige, no es un aspecto que esté claramente delimitado. Reconociendo la dificultad que supone abordar dicha cuestión, a partir de los datos del programa PISA 2006 y de un amplio grupo de entrevistas realizadas a profesores y estudiantes de Argentina y España, se identifican tres aspectos claves de las escuelas que difieren notablemente entre ambos países. Estos son: la organización de las prácticas de transmisión de conocimientos curriculares, la utilización del libro de texto, y la disponibilidad del tiempo de clases en la escuela. Cada una de estas dimensiones adquiere características particulares en las escuelas de Argentina, que estarían contribuyendo en la configuración de experiencias educativas poco exigentes académicamente.

Antes de dar paso al análisis, es necesario aclarar tres cuestiones. En primer lugar, que considerar los factores organizativos de las escuelas no implica subestimar el peso de las influencias o determinaciones externas en el rendimiento de los alumnos; más bien supone oponerse a las afirmaciones que sostienen que nada importante ocurre en el plano institucional. En segundo lugar, que el presente estudio debe leerse como un punto de partida, un primer intento de registrar y comprender los principales problemas que aquejan el funcionamiento de las organizaciones escolares de Argentina, y que limitan la acción de los profesores y los estudiantes. Cada una de las variables identificadas requiere de un estudio más minucioso, que excede el propósito del capítulo. El análisis es preliminar, por lo cual no se puede tener grandes pretensiones de representatividad o exhaustividad para los datos. Finalmente, cabe destacar que debido a la insuficiencia de los datos provistos por el programa PISA al respecto, la mayor parte de la información analizada en este capítulo procede de las entrevistas efectuadas a docentes y alumnos de Argentina y España, por lo cual es muy difícil establecer correlaciones estadísticas entre los factores identificados y el rendimiento escolar. Los datos del estudio PISA poco dicen acerca de la manera en que funcionan las escuelas, y aunque uno de los campos temáticos del estudio sea el análisis de la eficacia y eficiencia de los procesos educativos, los tres informes realizados hasta el momento se han

centrado en el análisis del aprendizaje estudiantil y de la equidad de las oportunidades educativas.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, y con el propósito de descartar la presunción de la desigualdad curricular entre ambos países, se comparan los contenidos formales de la enseñanza para la asignatura de Matemáticas. En segundo lugar, se estudia la organización de las prácticas de transmisión de los conocimientos escolares en ambos países, y su relación con el rendimiento escolar. En el tercer apartado, se presta atención al uso que en las escuelas argentinas y españolas se hace del libro de texto en tanto recurso didáctico que organiza y estructura la enseñanza. Se analiza también, su relación con el rendimiento estudiantil. Asimismo, en esta sección se compara entre ambos países el tiempo dedicado a la enseñanza de las Matemáticas, y su asociación con el aprendizaje estudiantil. Tal como se adelantó, para abordar dichas cuestiones se combinan los datos de PISA 2006 con aquellos que proceden del amplio grupo de entrevistas realizadas en Argentina y España. En el Anexo se presentan algunos detalles de las entrevistas realizadas.

1. El funcionamiento de la organización escolar en la explicación de las diferencias de rendimiento entre los países

En los capítulos anteriores, se demostró que las explicaciones económicas son insuficientes para comprender el inferior nivel de aprendizaje de los alumnos argentinos en perspectiva internacional. Aunque las puntuaciones en las pruebas de PISA fueron muy bajas entre los estudiantes argentinos de inferior nivel socioeconómico, se mantuvieron también entre los alumnos de los sectores favorecidos del país. Además, aún controlando el rendimiento por las variables de origen social, los argentinos no alcanzan siquiera la puntuación media que distingue a un estudiante promedio de los países de la OCDE.¹⁴⁹ En este sentido, evaluaciones como PISA muestran que en el país son muy pocos los jóvenes de quince años que disfrutan de una educación de alta calidad, poniendo en cuestión el mito de que los alumnos privilegiados obtienen una educación similar a la de sus pares de los países más ricos (Vegas y Petrow, 2008). Por otra parte, los mismos datos de PISA ilustran que el país no se distingue necesariamente

¹⁴⁹ Al respecto véase el capítulo número seis.

por la elevada desigualdad en materia de educación, aunque se caracterice por la amplia brecha de ingresos entre su población. En Argentina, igual que en Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Colombia, las puntuaciones en las pruebas de PISA no fueron más desiguales que en los países desarrollados en general (Carabaña, 2006).¹⁵⁰

Dada la situación descripta hasta aquí, ¿por qué entonces los estudiantes argentinos, independientemente de su origen social y del tipo de escuela a la que concurren, obtuvieron un rendimiento inferior (de alrededor de cien puntos menos) respecto a los alumnos españoles de similar condición? Para responder a esta pregunta es fundamental indagar en aquellas variables relativas al funcionamiento de las organizaciones escolares. Las variaciones en el aprendizaje estudiantil están localizadas en la escuela, tras la exposición a un sistema de relaciones que constituye la organización escolar. Los profesores y los estudiantes no actúan en el vacío, sino en contextos estructurados por reglas y recursos que son al mismo tiempo los que facilitan o limitan la acción. Las prácticas de enseñanza y de aprendizaje están moldeadas por la organización escolar, por la manera en que funcionan y por los recursos de que disponen. Las propiedades organizativas que adoptan las escuelas ejercen una influencia directa sobre la actuación de los profesores y los alumnos y, en este sentido, inciden sobre el rendimiento escolar (Dreeben, 2000 y 1999).

Demostrar empíricamente dicha cuestión tiene un alto grado de dificultad. Las investigaciones más importantes realizadas desde fines de los años 1960, han puesto de manifiesto la debilidad y falta de consistencia de la relación entre las características de las escuelas y el aprendizaje estudiantil. Este fue uno de los resultados más sorprendente del famoso *Informe Coleman*, publicado en el año 1966 (Coleman, et al., 1966).¹⁵¹ En este informe una vez controlado el efecto del entorno social de los estudiantes, ciertos factores como el gasto por alumno, la experiencia del profesorado, la existencia de laboratorio de ciencias o el número de libros en la biblioteca, demostraron tener poco poder predictivo del rendimiento escolar. Los efectos de la escuela sobre el aprendizaje

¹⁵⁰ Esta cuestión fue abordada en el tercer y sexto capítulo de la tesis.

¹⁵¹ El objetivo del estudio era determinar el grado de segregación o discriminación existente en las escuelas frecuentadas por distintos grupos raciales, analizando además la relación entre el rendimiento y los recursos disponibles en tales centros. La muestra estaba compuesta por más de medio millón de alumnos y por unos 60.000 profesores pertenecientes a 4.000 escuelas de todo el país. Los alumnos contestaron pruebas estandarizadas de rendimiento y aptitud. Los profesores contestaron una encuesta sobre su propio historial y su experiencia educativa. Los datos sobre los recursos incluían un amplio rango de variables, desde los salarios hasta el número de libros disponibles en el centro.

quedaron reducidos por la gran influencia del contexto familiar. Estudios posteriores continuaron subrayando que el rendimiento educativo depende, en gran medida, de factores socioeconómicos sobre los cuales la escuela tiene poco control (Jencks et al., 1972; Jencks, 1999).¹⁵²

Frente a estos resultados las reacciones no se hicieron esperar. Las principales críticas se dirigieron a los aspectos metodológicos de estos estudios (problemas de muestreo, confusión de diferentes tipos de escuelas y de aulas, infra-estimación del efecto de la escuela al introducir las variables escolares en la ecuación de regresión después de las familiares, etc.) (Madaus, Airasian y Kellaghan, 1980; Walberg y Rasher, 1979). A efectos de este capítulo, interesa subrayar dos de las críticas dirigidas al tipo de variables predictoras utilizadas en estas investigaciones. En primer lugar, se sostuvo que la mayoría de estos trabajos recurrió a un grupo restringido de factores, dando mayor importancia a la infraestructura física y a los recursos que a la vida social en el aula y en el centro. Probablemente, este hecho se explique por la dificultad que supone operacionalizar las variables de proceso y por captar su relación con el rendimiento a través de métodos estadísticos correlacionales, frente a la relativa facilidad para hacerlo con aquellos indicadores estructurales (Wolf, 1979). La segunda crítica hizo referencia al rango de variación de las variables utilizadas. Así, se ha sugerido que la débil conexión de los *inputs* escolares con el rendimiento estudiantil se debe al limitado rango de escuelas que participaron en estos estudios (MacPartland y Karweit, 1979).

A pesar de estas críticas, los trabajos posteriores no pudieron rechazar los hallazgos de investigaciones pioneras como el *Informe Coleman*. Ante esta situación, quienes defendían la importancia de la escuela se movilaron en la búsqueda de evidencia alternativa capaz de demostrar algo que parecía inmediato al sentido común: que la escuela influye sobre el rendimiento de sus alumnos. A partir de entonces, comenzaron a desarrollarse toda una serie de estudios que subrayan la centralidad de las escuelas en la determinación del éxito escolar. Estos estudios se engloban dentro del denominado “movimiento de investigación sobre eficacia escolar”, y se han localizado en su mayoría

¹⁵² Como quedó señalado en el capítulo seis, el Informe Coleman y los subsiguientes estudios del mismo corte constituyeron lo que se ha denominado un modelo *input-output* o proceso-producto del rendimiento escolar. Su objetivo fue relacionar los *inputs* o entradas escolares (por ejemplo, el presupuesto educativo, los recursos didácticos disponibles) con los *outputs* o resultados (tales como los logros académicos del alumno).

en los países anglosajones (OCDE, 1991; Scheerens, 1992; Reynolds *et al.*, 1994; Sammons, Hillman y Mortimore, 1998; Mortimore, 1998; Teddlie y Reynolds, 2000; Harris y Bennett, 2001). En su conjunto, estos trabajos buscan responder a las siguientes preguntas: ¿pueden las escuelas ser efectivas?, ¿qué determina la efectividad de la escuela?, ¿hasta qué punto la escuela es efectiva en la reducción de las desigualdades de rendimiento debidas al origen social o étnico de los sujetos? (Murillo, 2005; Martínez Arias, 2008).

Para explicar por qué unos centros son más eficaces que otros, estos estudios ofrecen de forma sistemática una lista de características diferenciales de las escuelas que está asociada a la eficiencia educativa, entendiendo por ésta tanto el alcance de resultados académicos superiores, como la existencia de mejores condiciones de trabajo para los profesores, de mayor calidad de las relaciones con los alumnos, de menores problemas de disciplina y de comportamiento, etc.¹⁵³ Sin embargo, aún no existe consenso acerca de las características que permiten su diferenciación respecto de las escuelas ineficaces, siendo el único resultado claro que “las escuelas establecen pequeñas diferencias” (Scheerens, 2005). Además, las estimaciones de la magnitud de los efectos escolares han sido muy dispares (Mortimore *et al.*, 1988; Sammons, Thomas y Mortimore, 1997; Scheerens, 2005). Esta variación se explica tanto por los diferentes planteamiento encontrados, que cambian no sólo en relación al nivel educativo estudiado sino también en función de la selección y operacionalización de las variables utilizadas, como por los métodos estadísticos aplicados y las medidas en que son expresados los resultados (correlaciones, varianza explicada de estudiantes, varianza entre centros, etc.) (Murillo, 2005).¹⁵⁴ No obstante, y pese a tales disparidades, se calcula que aproximadamente entre el 7% y el 18% de las diferencias en los resultados de los alumnos está asociado a factores vinculados con el aula y la escuela (*Ídem*). Al respecto, y luego de revisar un

¹⁵³ Entre los aspectos que hacen a la eficacia escolar destacan los siguientes: el liderazgo instructivo del director, las altas expectativas de los profesores acerca de las posibilidades de aprendizaje estudiantil, el elevado énfasis en la adquisición de las habilidades básicas, y las frecuentes evaluaciones y controles del rendimiento utilizadas para mejorar los programas educativos (Edmond, 1983). Completan esta lista, el uso eficiente del tiempo en el aula, la alta tasa de contactos familia-escuela, la implicación de los padres en las tareas de sus hijos, la autonomía del centro y del director, y la estabilidad laboral del profesorado.

¹⁵⁴ Para los países iberoamericanos, y para España en particular, destaca el trabajo de Murillo (2005) quien estima su efecto entre el 3% y el 10%. Para Argentina, las estimaciones realizadas en el capítulo anterior, a partir de los datos de PISA 2006, muestran que aproximadamente un 12% de la variabilidad en el rendimiento de los estudiantes de las distintas escuelas se explica por los factores escolares. Más del 50% se debe a diferencias en el entorno social de los estudiantes y sus escuelas. Según estas estimaciones los factores escolares no estarían asociados en mayor medida al rendimiento estudiantil que en los países desarrollados en general.

amplio grupo de estudios sobre las escuelas efectivas, Scheerens (2005) concluye que en los países desarrollados el impacto de los factores es muy pequeño. Señala también, que es probable que dicha situación se deba a la escasa variación que existe entre las escuelas de estos países. Por el contrario, y aunque las investigaciones sean aún escasas, advierte que en los países en desarrollo los recursos escolares tendrían un mayor efecto sobre el rendimiento escolar; no obstante, tampoco superarían el efecto de aquellos factores asociados al entorno social.

El optimismo de las investigaciones sobre las escuelas eficaces se ve mermado cuando se reconocen los pequeños márgenes de que disponen los centros educativos y las aulas para incidir sobre el rendimiento estudiantil; especialmente, cuando éstos quedan expresados en términos de efectos estadísticos.¹⁵⁵ Por otra parte, las críticas a este tipo de estudios fueron contundentes (Slee, Weiner y Tomlinson, 2001; Thrupp, 1999 y 2001; Murillo, 2004; Jansen, 1995). Las más significativas se dirigieron a la idea de que los centros educativos actúan independientemente de los contextos locales o socioeconómicos, y que dichas investigaciones participan de un discurso político que define el rendimiento estudiantil en función de un conjunto cerrado y fragmentado de criterios aplicados a test (Ball, 1996). El atractivo y la utilidad política de estos estudios residirían entonces en su aparente complejidad estadística y en su oferta de un “cálculo inmediato”, una lista de puntos de referencia para medir el rendimiento de los alumnos y de los centros escolares (Slee y Weiner, 2001). En esta línea, las listas de factores que definen a una buena de una mala institución educativa han sido consideradas “simplistas” y “utilitaristas”; igual que el hecho de que a los profesores y administradores se los juzgue y valore en función del grado en que representan personalmente aquellas actitudes y conductas en que se apoya el modelo de la escuela eficaz (Hamilton, 2001). Se advirtió también que al culpar a los centros individualmente de los bajos resultados, estos estudios reafirman y refuerzan las razones para introducir la competencia en el mundo escolar (Rea y Weiner, 2001).

¹⁵⁵ Al respecto, Barber señala con cierto escepticismo lo siguiente: *“En este punto del debate, soy consciente de que se pasa de un resumen de lo que básicamente es un conjunto de resultados de la investigación, a hacer unas propuestas de futuro inevitablemente polémicas. Reconozco que los [principios del MEE] son cuestionables y admito que tengo más dudas de las que el estilo escrito pudieran mostrar”* (Barber, 1996:12 en Rea y Weiner, 2001).

En definitiva, el debate sobre dicha cuestión no ha sido zanjado. Aunque no se comparte el optimismo de las investigaciones que integran el movimiento de eficacia escolar, las cuales subrayan la centralidad de la escuela como lugar de cambio, tampoco es posible negar su importancia en la determinación del éxito escolar, por más pequeña que sea. Es al fin y al cabo en las escuelas donde se realiza la enseñanza y el aprendizaje, y es en ellas donde pueden ser mejorados. Además, y aunque la asociación entre los factores educativos y el aprendizaje estudiantil ha sido difícil de demostrar empíricamente, es fundamental tener presente que la mayoría de las investigaciones fueron realizadas a nivel nacional y, sobre todo, en los países industrializados. Particularmente, en los Estados Unidos y en los países de Europa, donde las escuelas suelen compartir condiciones estructurales similares que probablemente estén explicando la escasa relación entre las variables escolares y el rendimiento estudiantil. Dicha cuestión es central para el presente análisis, cuyo propósito es comprender el desigual rendimiento de estudiantes que proceden de realidades educativas distintas, tal el caso de los alumnos argentinos y españoles. Entre ambos países existen diferencias significativas en las condiciones bajo las cuales funcionan las escuelas, y en los recursos de que disponen. Al menos en cierta medida, es probable que dichas diferencias estén contribuyendo en la explicación de la desigualdad de rendimiento entre ambos países que las pruebas del programa PISA ha puesto al descubierto. Sobre todo, si se tiene presente que muchas escuelas de Argentina operan bajo niveles mínimos de recursos, y en contextos pedagógicos e institucionales dispersos y fragmentados que no garantizan las condiciones adecuadas para el aprendizaje estudiantil. Al respecto, y a partir de la información provista por las entrevistas realizadas a los efectos de este capítulo, fue posible identificar tres aspectos claves de las instituciones educativas que difieren notablemente entre ambos países, y que guardan relación directa con las oportunidades reales de aprendizaje escolar: las prácticas de enseñanza, la utilidad del libro de texto y el tiempo de clase en la escuela.

2. La “exclusión” de la hipótesis de la desigualdad curricular. Los objetivos formales de la enseñanza de las Matemáticas en Argentina y España

La primer cuestión que se busca abordar en este apartado es la siguiente: ¿hasta qué punto representan los resultados de los estudiantes argentinos en las pruebas estandarizadas del programa PISA los conocimientos y habilidades enseñados y

adquiridos en el aula? En otras palabras, ¿en qué grado lo que mide PISA guarda relación con lo que se enseña en las escuelas argentinas? Para responder a este interrogante, es fundamental conocer los contenidos formales de la instrucción en Argentina que se estudian en relación a los de España. El propósito de la comparación es corroborar si efectivamente existen similitudes y coincidencias entre ambos países en lo que respecta a los contenidos formales de la enseñanza. Se parte de reconocer que en el caso de España el programa PISA sí estaría evaluando los conocimientos escolares que se enseñan en sus escuelas, pues los resultados de sus estudiantes se situaron muy cerca del promedio internacional de los países de la OCDE. Tal como se demostró, este no fue el caso de Argentina. En suma, a partir de la comparación con el caso de España, se busca excluir la hipótesis de la desigualdad curricular entre ambos países y, por consiguiente, la hipótesis que sostienen que aquello que PISA mide no guarda relación con los contenidos que se imparten en las escuelas de Argentina.

Para identificar los contenidos oficiales de la enseñanza en Argentina y España, se prestó particular atención a la asignatura de Matemáticas del nivel al que asisten los estudiantes de quince años. En Argentina, cuando se aplicaron las pruebas de PISA, la primera en el año 2001 y la segunda en el 2006, los estudiantes asistían a Primer año del Polimodal, aunque en aquellas jurisdicciones que no aplicaron la LFE concurrían a Tercer año de la escuela secundaria (tal el caso de la Ciudad de Buenos Aires). En España todos estaban escolarizados en Cuarto año de la Escuela Secundaria Obligatoria (ESO). La manera a través de la cual es posible acercarse a los contenidos escolares presentes en las programaciones oficiales, es mirando los libros de texto, en tanto manifestación del currículum explícito. El libro escolar es uno de los dispositivos privilegiados de selección y traducción de los contenidos de la enseñanza, y los programas oficiales de las asignaturas constituyen el boceto sobre el cual se conforman (Chopin, 1992). Al presentar los contenidos de manera organizada y secuenciada, el libro es una fuente importante sobre la cual los profesores apoyan sus explicaciones, igual que uno de los recursos privilegiados al que recurren los alumnos para estudiar. Entre ambos países se comparó el libro de texto de Matemáticas de la Editorial Santillana. La elección de dicha asignatura se debe a que corresponde directamente con una de las tres áreas evaluadas por PISA, siendo probablemente en la que más conocimientos curriculares se examinen (cabe recordar que PISA se presenta como una evaluación orientada exclusivamente a medir competencias). La editorial Santillana fue

seleccionada por estar presente tanto en Argentina como en España, contando en ambos países con cierto reconocimiento en el diseño de materiales escolares.¹⁵⁶ Además, en los dos países sigue normas editoriales similares que informan acerca de cierta homogeneidad en cuanto a los criterios, estilos y concepciones pedagógicas que priman en la confección de sus libros. Particularmente, en Argentina se identificaron los contenidos del libro *Matemáticas I*, mientras en España aquellos del libro *Matemáticas para Cuarto de la ESO*.¹⁵⁷

De la comparación dos son los principales hallazgos identificados. En primer lugar, la orientación pedagógica presente en ambos libros escolares es prácticamente la misma. En los dos textos el método es fundamental, alentando al alumno a aprender de manera participativa y por descubrimiento. La metodología basada en la búsqueda de capacidades y resolución de problemas aplicados a la experiencia diaria, prevalece en los textos analizados. El objetivo es hacer interactuar el conocimiento aprendido en las escuelas con experiencias de la vida cotidiana, de forma tal que se pueda hacer uso abierto del aprendizaje. Los aspectos lúdicos de la enseñanza se consideran primordiales, hecho que se refleja tanto en el amplio espacio destinado a la documentación fotográfica, como en los múltiples y variados apéndices metodológicos. La orientación lúdica queda expresada claramente en las actividades presentes en el libro argentino, donde en cada capítulo existe una sección llamada “Conexiones” que propone actividades al alumno para que relacione los contenidos de Matemáticas con aquellos de otras disciplinas. Hay también una sección denominada “Calidoscopio” que ofrece juegos, referencias históricas y biografías de personalidades vinculadas a las matemáticas. En definitiva, tanto el libro argentino como el español comparten rasgos pedagógicos similares, que se reducen a la búsqueda constante de la participación y actividad del estudiante en su proceso de aprendizaje.

Pero no sólo el método entre ambos libros de texto era el mismo, sino también los contenidos y su secuenciación. Así, en segundo término, se observaron importantes

¹⁵⁶ En Argentina, Santillana es una de las cinco editoriales que concentran el 80% de las ventas de libros de texto (IIPE/UNESCO, 2007). Su importancia en el mercado editorial no sólo destaca en Argentina, sino también en otros países de la región como Chile, Uruguay, Perú y México.

¹⁵⁷ Para España encontramos dos libros de texto de la editorial Santillana para Tercer año de la ESO: *Matemáticas A* y *B*. Este último es utilizado por quienes siguen el Bachillerato de orientación científica, mientras el primero por quienes eligen la orientación humanística. Los contenidos son los mismos, pero varían en la complejidad con el cual son abordados.

similitudes entre el libro de Matemáticas de Argentina y España en lo que respecta a los temas a enseñar y su organización. En el país latinoamericano, los contenidos de Matemáticas aparecen estructurados en doce capítulos. En el primero, se introducen los números reales y complejos, para pasar luego a los irracionales y a las operaciones matemáticas con radicales en el segundo capítulo. En el tercero, se enseñan la función lineal, las ecuaciones y las inecuaciones; mientras la función y la ecuación cuadrática se desarrollan en los capítulos cuarto y quinto. Los polinomios son abordados en el capítulo sexto y séptimo; y la función y las ecuaciones racionales ocupan el octavo capítulo. El noveno y décimo capítulo giran alrededor de la función exponencial y logarítmica, igual que las primeras nociones de trigonometría que aparecen en el décimo capítulo. Los vectores, las ecuaciones de la recta y las canónicas se desarrollan en el undécimo. Finalmente, en el último capítulo se introducen algunas nociones de probabilidad y estadística.

Los contenidos del libro español están organizados en catorce capítulos (unidades). Cada uno comienza con una breve introducción de los objetivos, para luego desarrollar la teoría y su ejemplificación. La organización y estructura de los capítulos es similar a la del libro argentino, y queda de la siguiente manera. El primer capítulo, corresponde al repaso de lo aprendido durante el año anterior. El segundo, introduce los contenidos de aritmética y álgebra, y lo componen cuatro unidades: números reales, potencias y radicales, polinomios y fracciones algebraicas, y ecuaciones e inecuaciones. El tercero, corresponde a las nociones de Geometría, y lo integran también cuatro unidades: semejanza, trigonometría, vectores en el plano, y ecuaciones de rectas y circunferencias. El cuarto capítulo introduce las funciones y gráficas, y forman parte del mismo tres unidades: funciones, funciones polinómicas y racionales, y funciones exponenciales y logarítmicas. Finalmente, el quinto capítulo está dedicado a la estadística y probabilidad, integrándolo tres unidades: estadística, combinatoria, y probabilidad.

En definitiva, entre ambos países los contenidos formales de la enseñanza vistos a través de los libros de texto no sólo son los mismos, sino que también se presentan de una manera similar. Tanto el libro argentino como el español comparten rasgos pedagógicos similares, que se reducen a la búsqueda constante de la participación y actividad del estudiante en su proceso de aprendizaje, de manera de promover un tipo de educación que vincule el aprendizaje escolar con los diferentes aspectos de la vida

cotidiana. En su conjunto, estos rasgos pedagógicos forman parte de las llamadas reformas comprensivas de la enseñanza (Rodríguez Navarro, 1999), y coinciden con el enfoque de las competencias tan promovido y defendido por evaluaciones internacionales como PISA. Por consiguiente, del presente análisis se desprende cierta homogeneidad en lo que respecta al “nivel de exigencia oficial” de la enseñanza de las Matemáticas para los estudiantes de quince años en ambos países. No obstante, la manera en que los alumnos resolvieron los ejercicios de las pruebas de Matemáticas del programa PISA fue muy distinta en cada país. Cabe recordar que los estudiantes argentinos apenas consiguieron una puntuación media de 381, logrando los españoles 480 puntos de promedio. Por lo tanto, mientras los europeos se situaron en valores cercanos a la media internacional (en este caso de 498 puntos), los alumnos argentinos se alejaron en algo más de cien puntos. Los inferiores resultados de Argentina quedaron expresados también en los porcentajes de alumnos que resolvieron los ejercicios de Matemáticas según su grado de dificultad. La siguiente tabla ilustra que en este país el 39% de los estudiantes no logró resolver siquiera los ejercicios del nivel uno, mientras sólo algo más de un tercio (el 36%) realizó correctamente los del nivel dos, considerado el nivel básico en las pruebas de PISA. Por el contrario, en España el 75% de los alumnos pudo resolver los ejercicios del nivel dos, siendo el promedio para los países de la OCDE del 78%. Si se recuerda que las actividades correspondientes al nivel dos sólo requieren de los estudiantes la aplicación de sencillas operaciones matemáticas, la situación de los argentinos es preocupante. A modo de ejemplo, en el Anexo del presente capítulo se exhiben algunos ejercicios típicos del nivel dos para el área de Matemáticas que fueron publicados en el último informe PISA del año 2006 (OCDE, 2008). Un ejercicio clásico es el de la escalera, que sólo exige al estudiante aplicar un algoritmo básico como es una simple división. Si se tiene en cuenta la complejidad de los temas tratados en el libro de texto argentino, es llamativo que alrededor del 64% de los alumnos del país no haya podido resolver correctamente ejercicios tan básicos como el presentado.

Tabla N° 1. Porcentaje de estudiantes en los niveles de habilidad de la escala de Matemáticas en PISA 2006. Algunos países

<i>Países</i>	<i>Niveles de habilidad</i>						
	<i>Por debajo del Nivel 1 (menos de 358 puntos)</i>	<i>Nivel 1 (entre 358 y 420 puntos)</i>	<i>Nivel 2 (entre 420 y 482 puntos)</i>	<i>Nivel 3 (entre 482 y 545 puntos)</i>	<i>Nivel 4 (entre 545 y 607 puntos)</i>	<i>Nivel 5 (entre 607 y 669 puntos)</i>	<i>Nivel 6 (más de 669 puntos)</i>
Australia	3,3	9,7	20,5	26,9	23,2	12,1	4,3
Austria	7,5	12,5	19,5	23,3	21,3	12,3	3,5
Bélgica	7,1	10,2	17,0	21,4	21,9	16,0	6,4
Canadá	2,8	8,0	18,6	27,5	25,1	13,6	4,4
Rep. Checa	7,2	11,9	20,5	23,0	19,1	12,3	6,0
Dinamarca	3,6	10,0	21,4	28,8	22,5	10,9	2,8
Finlandia	1,1	4,8	14,4	27,2	28,1	18,1	6,3
Francia	8,4	13,9	21,4	24,2	19,6	9,9	2,6
Alemania	7,3	12,5	21,2	24,0	19,4	11,0	4,5
Grecia	13,3	19,0	26,8	23,2	12,6	4,2	0,9
Hungría	6,7	14,5	25,1	26,5	16,9	7,7	2,6
Islandia	5,1	11,7	22,3	26,6	21,7	10,1	2,5
Irlanda	4,1	12,3	24,1	28,6	20,6	8,6	1,6
Italia	13,5	19,3	25,5	22,1	13,3	5,0	1,3
Japón	3,9	9,1	18,9	26,1	23,7	13,5	4,8
Corea	2,3	6,5	15,2	23,5	25,5	18,0	9,1
México	28,4	28,1	25,2	13,1	4,3	0,8	0,1
Noruega	7,3	14,9	24,3	25,6	17,4	8,3	2,1
Polonia	5,7	14,2	24,7	26,2	18,6	8,6	2,0
Portugal	12,0	18,7	25,1	24,0	14,4	4,9	0,8
España	8,6	16,1	25,2	26,2	16,8	6,1	1,2
Suecia	5,4	12,9	23,0	26,0	20,1	9,7	2,9
Suiza	4,6	9,0	17,4	23,2	23,2	15,9	6,8
Reino Unido	5,9	13,8	24,7	26,3	18,1	8,7	2,5
Estados Unidos	9,9	18,2	26,1	23,1	15,1	6,4	1,3
<i>Media OCDE</i>	7,7	13,6	21,9	24,3	19,1	10,0	3,3
Argentina	39,4	24,7	20,4	10,6	3,8	0,9	0,1
Brasil	46,6	25,9	16,6	7,1	2,8	0,8	0,2
Chile	28,2	26,9	23,9	13,9	5,6	1,3	0,1
Colombia	44,6	27,3	18,2	7,6	1,9	0,4	0,0
Uruguay	24,4	21,7	24,3	18,3	8,2	2,6	0,6

Fuente: OCDE, 2008

En suma, si los ejercicios de las pruebas aplicadas por el programa PISA en el área de Matemáticas coinciden con aquello que debería enseñarse en las escuelas de Argentina y España, cabe suponer que cualquier variación en la cobertura de los contenidos producirá una variación en el rendimiento de los alumnos. En otras palabras, si las expectativas formales de la enseñanza, es decir el “nivel de exigencia oficial”, son

prácticamente las mismas entre Argentina y España, ¿por qué los resultados en las pruebas de PISA han sido tan distintos? Sin duda, el “nivel de exigencia real” de la enseñanza en Argentina ha de ser más bajo. Dicha cuestión quedará demostrada a partir del análisis de las tres siguientes cuestiones: la organización de las prácticas de instrucción, el uso del libro de texto, y el tiempo de clases en la escuela.

3. La (des)organización de las prácticas pedagógicas dirigidas a la transmisión de los conocimientos escolares en la asignatura de Matemáticas

En este apartado se busca indagar en la medida en que la cobertura del currículum escolar representa entre Argentina y España un factor explicativo de la desigualdad de rendimiento, en tanto afecta la calidad y cantidad de información que reciben los estudiantes. En las evaluaciones internacionales de Matemáticas, especialmente en aquellas realizadas por la IEA, las diferencias en el grado de cobertura del currículum, las denominadas “oportunidades de aprendizaje”, son uno de los factores que más influyen en el distinto rendimiento de los países (Brown, 2001). Entre los sistemas educativos, los profesores no sólo difieren en qué enseñan, sino también en el grado de implementación o cobertura curricular. Teniendo en cuenta que entre Argentina y España los contenidos formales de la enseñanza de la asignatura de Matemáticas son prácticamente los mismos, esta cuestión adquiere especial interés. El propósito de este apartado es entonces, examinar hasta qué punto y en qué condiciones se enseña lo que debería enseñarse en las escuelas de Argentina.

Indudablemente indagar sobre dicha cuestión, exige recordar que en Argentina la reforma curricular fue uno de los aspectos claves de la transformación educativa de los años 1990. Entre otras cuestiones, esta reforma se presentó como la modernización y actualización de los contenidos de la enseñanza para todos los niveles, que quedaron redefinidos en los Contenidos Básicos Comunes (CBC). Los CBC diseñados desde el Estado nacional debían ser especificados a nivel jurisdiccional, para luego ser reelaborados en el plano institucional. La reforma supuso serios inconvenientes para las escuelas argentinas, fundamentalmente en relación al ritmo que siguió en cada jurisdicción, que dependía de las capacidades técnicas para adoptarla e implementarla. Como consecuencia, y de manera solitaria, las instituciones escolares desplegaron diferentes estrategias para concretar el desarrollo de un programa curricular que en

muchas ocasiones no estaba siquiera definido a nivel provincial. En estas condiciones, muchos de los centros escolares se vieron envueltos en un alto nivel de dispersión e incertidumbre en relación a la definición de los contenidos de la enseñanza.

Esta situación quedó reflejada en las entrevistas realizadas, especialmente entre los profesores que trabajaban en las escuelas secundarias de la Ciudad de Buenos Aires. En esta jurisdicción el cambio de estructura planteado por la LFE no fue ejecutado, y continuaron vigentes los programas anteriores a la reforma. Los primeros planes en modificarse fueron los del nivel primario, y recién a partir del año 2000 se cambiaron los del nivel secundario. En el momento en que se efectuaron las entrevistas, el sistema educativo de la Ciudad estaba inmerso en pleno proceso de modificación curricular para este nivel. Particularmente, los planes de Matemáticas para Primer y Segundo año habían sido elaborados y estaban siendo aplicados, pero no ocurría lo mismo con los de Tercer año, nivel al que teóricamente asistían los estudiantes porteños evaluados por el programa PISA.

El desconcierto curricular que prevaleció entre los profesores y estudiantes de la Ciudad de Buenos Aires, también se hizo notorio entre los docentes de Comodoro Rivadavia y Tucumán. Aunque ambas ciudades están localizadas en dos provincias que ejecutaron la Ley Federal de Educación, cuando se aplicaron las primeras pruebas del programa PISA estaban en pleno proceso de elaboración de sus diseños curriculares. En la segunda aplicación de PISA en Argentina, los centros de estas ciudades ya contaban con los diseños provinciales.

¿Cómo incidió sobre las prácticas de enseñanza de los profesores la alta indefinición curricular? En el caso de la asignatura de Matemáticas que aquí se estudia, se tradujo en una elevada desorganización y fragmentación. En las escuelas de Comodoro Rivadavia y Tucumán, que disponían de las programaciones provinciales, los profesores afirmaron trabajar con adaptaciones particulares que iban definiendo sobre la marcha, siendo muy pocos quienes acudían a los proyectos institucionales (ya sea porque no existían o por estar en fase de elaboración). En la ciudad de Buenos Aires los docentes dijeron trabajar con los programas pre-reforma, que también adaptaban y modificaban según criterios individuales. En ambos casos jugó un rol central la experiencia previa de cada profesor, quedando muchas veces en sus manos la decisión de qué enseñar (Dussel, 2006). De

manera clara, el caos curricular se hizo evidente en las entrevistas al preguntar a los profesores acerca de los temas que estaban impartiendo. Llamativamente, no sólo fueron pocas las coincidencias entre los docentes del país, sino también entre los de una misma ciudad y de una misma escuela. La sensación era que cada profesor impartía los temas que mayor relevancia para él tenían, sin guiarse por el programa oficial o por el libro de texto. En comparación al caso argentino, en las escuelas madrileñas fue sorprendente la coordinación y la simultaneidad de las prácticas de enseñanza. Cuando se realizaron las entrevistas y al preguntar a los profesores por el tema que estaban explicando, la mayoría contestó estar enseñando los contenidos correspondientes a la unidad de *Geometría*.¹⁵⁸ Fue sorprendente la sincronización con la que impartían los contenidos de la asignatura en casi todas las escuelas visitadas. Esta coincidencia se percibió también al consultarles por los temas pendientes durante el año escolar. Con excepción de sólo una profesora, todos señalaron dejar aplazada la unidad de *Estadística y Probabilidad*.¹⁵⁹ Así, mientras las respuestas de los profesores españoles pusieron en evidencia cierto consenso respecto de los contenidos cuya enseñanza es posible dejar aplazada, para los docentes argentinos los contenidos pendientes no sólo eran muchos, sino que ni siquiera gozaban del consenso “implícito” hallado entre los españoles.

La organización de la enseñanza de las Matemáticas en los institutos españoles encuentra una de sus principales explicaciones en las programaciones curriculares, que suelen ser discutidas y elaboradas anualmente por el Departamento de Matemáticas. Al respecto, el trabajo cooperativo entre los miembros del Departamento ha sido uno de los aspectos más destacados. No obstante, el discurso que subraya el elemento participativo, en ocasiones se contradice con la realidad: frecuentemente los profesores

¹⁵⁸ Si bien el primero de los temas de esta unidad, *Semejanzas*, había sido abordado durante el Segundo Trimestre en casi todos los centros, en la etapa en la que se efectuaron las entrevistas, Tercer Trimestre, los contenidos oscilaron entre la *Trigonometría y los Vectores*. Hubo, por supuesto, algunas excepciones, pero siempre dentro de la unidad de *Geometría*. Por ejemplo, en una de las escuelas se estaba introduciendo el último tema de la unidad, que es el de las *Ecuaciones de rectas y circunferencias*. A pesar de la falta de tiempo, que fue un motivo de queja entre todos los profesores, se observó una importante sincronización en la enseñanza de los contenidos curriculares.

¹⁵⁹ El principal motivo que señalaron fue, una vez más, la falta de tiempo; pero, también que *es un tema fácil al que los estudiantes se pueden enfrentar sin la ayuda del profesor*. Junto a estas razones circularon también otras, por ejemplo: *es el último tema del libro; a muchos profesores que no son licenciados en Matemáticas no les entusiasma; no suele ser un contenido del temario de las pruebas de selectividad*. En definitiva, para la mayoría de los profesores la *Estadística y la Probabilidad* no forma parte del conjunto de *herramientas básicas de las Matemáticas* que sí deben aprender los estudiantes y, por tanto, a las que sí debe darse prioridad en el poco tiempo de clase de que disponen.

señalaron que las programaciones son las mismas que las de años anteriores, y muchas veces es el Jefe de Departamento quien se encarga de elaborarlas.¹⁶⁰ Si para los españoles el Departamento de Matemáticas es un espacio institucionalizado en el cual discutir las programaciones y demás cuestiones pedagógicas, en Argentina es prácticamente inexistente. Aunque a nivel formal existe un Departamento con propósitos similares, en la práctica está ausente. Por un lado, porque no suele existir un espacio físico apropiado para realizar reuniones; por otro, porque los profesores no disponen del tiempo necesario para mantener encuentros periódicos o mensuales. Tal como se verá en los próximos apartados, la utilización del libro de texto explica también la organización y coherencia de las prácticas de enseñanza de los profesores españoles en relación a los argentinos.

Finalmente, el desconcierto curricular presente en las escuelas secundarias de Argentina se percibe también en uno de los componentes fundamentales de la práctica pedagógica, la evaluación (Perreneaud, 1996). Para los profesores la evaluación no sólo es una manera de exigir a los alumnos que estudien, sino también una forma de autodisciplina que brinda continuidad y seguimiento al trabajo escolar. A través de la evaluación se busca ordenar la enseñanza y el aprendizaje, y al respecto se observaron diferencias importantes entre las escuelas de Argentina y España. Mientras los profesores españoles afirmaron comenzar el año con una evaluación diagnóstica, para luego aplicar tres exámenes oficiales (uno durante cada trimestre) que son elaborados conjuntamente por los miembros del Departamento de Matemáticas, entre los argentinos las prácticas de evaluación se distinguieron por su alta variedad. Aunque también es común la existencia de un número oficial de exámenes, a diferencia de la experiencia española no existe una instancia como es el Departamento de Matemáticas donde se discuten este tipo de prácticas pedagógicas. La elaboración de los exámenes recae en la figura de cada docente, prevaleciendo nuevamente el criterio individual por sobre el institucional. En definitiva, la coincidencia en los contenidos de la asignatura que estaban enseñando los profesores españoles y en los materiales utilizados, puso de relieve cierto consenso en lo que respecta a los propósitos de la enseñanza de las Matemáticas. Lo contrario se

¹⁶⁰ A diferencia del caso argentino, en España las reuniones semanales y las actividades de Departamento suelen estar bastante más institucionalizadas en los centros públicos que en los privados, donde se ha observado una mayor variación en cuanto a su frecuencia y coordinación. Aún más, los profesores de las instituciones públicas han aclarado que las reuniones son oficiales y se deben cumplir por ley, al tiempo que la coordinación del Departamento debe quedar en mano del catedrático de Matemáticas del centro.

percibió entre los docentes argentinos, quienes planificaban sus actividades de manera solitaria y, en muchas ocasiones, sin siquiera contar con el programa oficial de la asignatura (este fue el caso particular de los profesores de la Ciudad de Buenos Aires). La organización, discusión y evaluación de las prácticas de enseñanza no eran actividades compartidas, sino que más bien dependían de las iniciativas individuales y de la experiencia personal de cada profesor. Los valores y las normas que rigen el funcionamiento de la organización escolar estaban menos claras para los profesores argentinos, y su trabajo carecía de la coordinación observada en el caso español. En este sentido, y a modo de ejemplo, la escasa relevancia del Departamento de Matemáticas deja al descubierto cierta debilidad en cuanto a los vínculos estructurales de la institución educativa; es decir, en relación a los procedimientos a través de los cuales la organización escolar controla las responsabilidades y las conductas de sus miembros, en este caso, de los profesores. En las escuelas argentinas que han sido visitadas primaba la influencia personal en las decisiones sobre la enseñanza, y la mayor ambigüedad en relación a las reglas obligatorias. Como consecuencia, las oportunidades de aprendizaje brindadas a los estudiantes, es decir, la manera en que es abordado el programa curricular, varía de profesor en profesor, poniendo en evidencia la tan mencionada fragmentación del sistema educativo argentino (Tiramonti, 2001; Kessler, 2002). A continuación, se mostrará que la variación en las oportunidades de aprendizaje y su efecto sobre el rendimiento son diferentes según cuál sea el contexto socioeconómico de la escuela.

3. 1. El dilema de enseñar/contener en las escuelas argentinas

Las escuelas en tanto organizaciones que se crean con vistas a cumplir unos objetivos no son sistemas cerrados, sino sistemas sociales abiertos al medio del que toma sus elementos interactivos y al que dirigen sus metas (Fernández Enguita, 1999).¹⁶¹ Es importante entonces, destacar los diferentes modos en que las organizaciones escolares hacen frente y responden a la intervención y presión del exterior.

De las entrevistas realizadas a los profesores argentinos, la visión de la escuela como institución contenedora fue un tópico recurrente, especialmente en aquellos centros que

¹⁶¹ Fernández Enguita (1999a) plantea una correspondencia entre las configuraciones organizativas (agregado, estructura o sistema) y los modelos profesionales del profesorado (burocrático, técnico y democrático).

se distinguieron por escolarizar a estudiantes de baja condición socioeconómica. Los profesores de estas escuelas señalaron que el desarrollo del programa escolar se ve constantemente interrumpido por las situaciones sociales y económicas que afectan a los estudiantes, quedando en segundo plano la enseñanza de los contenidos. Los docentes de estos centros afirmaron que se les demanda demasiadas tareas; por un lado, se les pide que enseñen más contenidos; por otro, que contengan y cuiden a sus alumnos. También se les solicita que acompañen a las familias y les den herramientas para estabilizarse, que organicen y pacifiquen a la comunidad, que hagan de centro distribuidor de alimentos, cuidado de la salud y de asistencia social, que detecten abusos, que protejan los derechos y que amplíen la participación social (Dussel, 2006).

Las demandas sociales y políticas que se les suma a las instructivas, llevan a los profesores a un sentimiento de desborde y “sin salida” que condiciona la vida de los centros. Sobre todo, en un contexto donde la precariedad y la incertidumbre laboral, la pobreza y la desigualdad aparecen marcando y definiendo la vida de muchas personas del país. En este sentido, los profesores se preguntan “¿qué se puede hacer en la escuela si los chicos cada vez están menos motivados como resultado de la situación social y económica que atraviesan sus familias?” La *escuela* contenedora ve cómo disminuyen las expectativas educativas de sus estudiantes. En otras palabras, reduce al mínimo la exigencia académica que se les debería reclamar. Si las demandas escolares de los profesores hacia sus estudiantes se ven reducidas, las actitudes de los alumnos hacia el conocimiento y la escuela también se modifican: “¿estudiar para qué?, ¿cómo se les va a dar tareas si su familia no puede ni siquiera ayudarlos a realizarlas?”

La visión de la escuela que retiene y contiene lleva a que los profesores experimenten una pérdida de una de sus funciones más importantes: la instructiva. Para muchos, sus lugares de trabajo más que estar dirigidos a la enseñanza, lo están a la contención social. Este cambio de rol incide sobre las expectativas académicas que tienen acerca del rendimiento de sus alumnos. En las entrevistas efectuadas a los profesores de estas escuelas los estudiantes eran percibidos en función de sus carencias (no sólo materiales sino también intelectuales). Antes de ser sujetos de la enseñanza, eran sujetos a asistir y tutelar (Redondo, 2004; Tiramonti, 2004; Duschatsky, 2000). Lo dicho hasta aquí conduce a recordar que el mundo del aula es un mundo de clasificaciones, donde el profesor constantemente tipifica a sus alumnos. Estas clasificaciones no son una

operación neutral, al nombrar y etiquetar se contribuye a construir aquello que se nombra (Tenti Fanfani, 2005; Rosenthal y Jacobson, 1980). Estos mecanismos, tienen cierta importancia en la correspondencia observada entre las características socioculturales de los alumnos y el éxito o fracaso escolar. Distintas investigaciones mostraron que las expectativas que de los estudiantes tienen los profesores varían, entre otras cuestiones, en función del origen social de éstos (Rist, 1999). Otros trabajos pusieron de relieve que estas expectativas inciden en la manera en que los profesores organizan y presentan los contenidos de la enseñanza, que también varían en función de la composición social de las escuelas (Anyon, 1999). Ambas situaciones fueron percibidas en estas escuelas, donde los profesores no sólo afirmaron tener bajas expectativas académicas de sus estudiantes, sino que también subrayaban la necesidad de adecuar el nivel de exigencia académico a éstos.

Por último, es de destacar el contraste con España. Si bien varias han sido las investigaciones que dieron cuenta de la incidencia de los problemas socioeconómicos sobre el funcionamiento de los establecimientos escolares, centrándose muchos de estos trabajos en espacios o poblaciones específicas (colectivos de gitanos, de inmigrantes, etc.), en este país las escuelas no suelen ser pensadas en términos asistencialistas.¹⁶² Lo contrario sucede en Argentina; especialmente, luego de la crisis económica que atravesó el país a fines del año 2001, donde se ha convertido en parte del sentido común imaginar a la escuela como un espacio de contención social. Así, junto a la fragmentación curricular que primaba en las escuelas secundarias aquí estudiadas, por lo menos en el área de Matemáticas, las prácticas escolares dirigidas a contener socialmente a los estudiantes incidían también negativamente sobre las posibilidades de aprendizaje que estas escuelas ofrecen a sus alumnos. No obstante, es importante subrayar que esta “reconversión” de la organización escolar, que pasa de instruir a asistir, no se da a nivel de todo el sistema educativo argentino, sino a nivel de la institución y resulta de la convergencia de una serie de fenómenos estructurales como son la expulsión del mercado de trabajo, la insuficiencia de la red institucional pública, etc. (Tiramonti, 2001). En este sentido, el menor desarrollo curricular que distingue a este tipo de centros escolares opera reforzando las desventajas sociales que caracterizan a los grupos que a ellos asisten, y se naturaliza el hecho de que éstos sean los que deben

¹⁶² Al respecto véanse los trabajos de Fernández Enguita (1999b), Carabaña (2007b), Carabaña y Córdoba (2009) y Criado *et al.* (2000).

dar respuesta a la inmediatez y a la emergencia de la crisis, “cubriendo” las necesidades de subsistencia de niños, jóvenes y familias (Redondo y Thisted, 1999).

4. El libro de texto y el tiempo de clase: dos recursos centrales de la organización escolar

En este apartado se dará cuenta de la existencia de ciertos recursos institucionales o pedagógicos que contribuyen directamente en la distribución de los conocimientos escolares y, por consiguiente, en el aprendizaje estudiantil. Particularmente, se examinará el comportamiento de dos factores escolares que se consideran claves para el efectivo aprendizaje estudiantil: el libro de texto y el tiempo de clases. La situación educativa de Argentina seguirá analizándose en relación a la de España.

4. 1. El uso del libro de texto en las escuelas argentinas: su contribución a la enseñanza y al aprendizaje estudiantil

Una de las cuestiones centrales que distinguió la manera de actuar de los profesores argentinos en relación a los españoles, fue la ausencia del libro de texto para dar la clase de Matemáticas. Aunque en Argentina algunas investigaciones señalaron que en el marco de la reforma curricular los textos escolares asumieron un papel importante en los procesos de recontextualización de los discursos (Grinberg, 1995), en las entrevistas a profesores y estudiantes se percibió lo contrario: el uso del libro de texto era discontinuo y poco generalizado.¹⁶³ Así, aunque estos trabajos destacaron el lugar central del libro en relación al tiempo de clase (se calculó que el 60% del tiempo de clase se trabaja con y a partir de los libros de texto), los testimonios de los profesores llevaron a relativizar dicha situación.¹⁶⁴ A través de sus respuestas se constató la

¹⁶³ Aunque no se dispone de cifras oficiales para el nivel secundario, para el primario los datos del Operativo Nacional de Evaluación del año 2000 indican que el 42% de los maestros no pedían libro de texto para Lengua y el 45% tampoco lo hacían para Matemáticas. Por otra parte, en la Ciudad de Buenos Aires la situación era muy complicada. Al no haber adoptado el cambio de estructura propuesto por la LFE, los profesores no disponían (porque no existían en el mercado) de libros adecuados a los nuevos contenidos. A ninguna editorial le convenía económicamente diseñar y vender libros para sólo una jurisdicción. Recordemos que la CABA no había diseñado y actualizados sus propios programas curriculares a los nuevos CBC; sólo lo había hecho para el nivel primario, y para primer y segundo del secundario.

¹⁶⁴ Las siguientes cifras informan sobre el escaso uso del libro de texto en el país, y cómo dicha situación se ha profundizado a partir de 1990. Mientras en los años 1980 se vendían en promedio unos 15 millones de ejemplares al año, los escasos 7 millones que se colocaron en el año 1998 son una clara expresión de la menor presencia del libro en las aulas argentinas. Si se consideran los 9 millones de alumnos del mismo

ausencia generalizada del libro como guía para dar la clase, siendo reemplazado por una variedad de materiales escolares que dependían de las preferencias y posibilidades de cada profesor (fotocopias, cuadernillos de ejercicios, etc.).

Si los profesores no utilizaban el libro de texto, menos aún se lo exigían a sus estudiantes. Las razones argumentadas fueron de índole económica, pero también culturales. Así, aunque la mayoría sostuvo que es imposible pedir los libros debido a las dificultades económicas de los alumnos (al respecto, la crisis económica de fines del año 2001 fue mencionada constantemente en las entrevistas), un grupo minoritario hizo referencia a la ausencia de la cultura del libro entre las familias de los alumnos. Esta situación incluso fue subrayada en aquellos centros escolares caracterizados por el elevado capital cultural de las familias de los estudiantes (por ejemplo, en el colegio Nacional Buenos Aires y en el Lenguas Vivas de la misma ciudad). Son también ilustrativos los datos del Operativo Nacional de Evaluación del año 2000, que muestran que sólo poco más de un tercio (34%) de los alumnos argentinos cuentan con libros, fichas o apuntes que los profesores solicitan, frente a algo más de la mitad (51,4%) que dijo tener sólo algunos y a un 7,6% que dijo no disponer de ninguno. La ausencia del material fue mayor entre los estudiantes del sector público (Llinás, 2005).¹⁶⁵

Aunque en las entrevistas los profesores argentinos manifestaron utilizar de manera escasa el libro de texto para planificar su trabajo, sí lo consideraban una herramienta didáctica favorable para la enseñanza. Por un lado, sostuvieron que les facilita su tarea al orientar y brindar linealidad a sus prácticas pedagógicas; por otro, destacaron que el libro de texto permite a los alumnos contar con el material necesario para estudiar, que además se presenta de forma organizada. No obstante, algunos profesores fueron críticos en relación al uso del libro de texto, en tanto se lo considera un recetario didáctico que rige el desarrollo curricular. En esta línea, sostuvieron que opera como un

año, el promedio de libros por alumno no alcanza a uno (0,77). Tras la crisis económica de fines del 2001 las cifras mejoraron levemente. Así, los datos sugieren que en el 2005 se vendieron 13 millones de libros para una matrícula algo superior a los 10 millones de alumnos. Esto haría un promedio de 1,3 libros por alumno. En este aumento en las ventas cabe considerar el rol del Estado, que desde 1993 comenzó a licitar la compra a partir del diagnóstico de varios estudios que ponían de manifiesto la disminución constante de la cantidad de libros por alumnos en el país (IIPE/UNESCO, 2006).

¹⁶⁵ Estudiar del libro de texto es una tarea frecuente por parte de los estudiantes del sector privado, pues los profesores entrevistados afirmaron guiarse por un único libro de texto. Cuanto menos organizada pedagógicamente es la escuela más fragmentados parecen ser los procesos de elección, con riegos de ampliación de las contradicciones en el plano del uso de los libros didácticos (Oliveira 2007)

instrumento de control y evaluación de la práctica.¹⁶⁶ Es importante destacar que en las escuelas argentinas visitadas, el libro escolar no estaba totalmente ausente. Para planificar las clases, la mayor parte de los profesores entrevistados afirmó utilizarlo; el problema era que no existían un criterio unificador en torno al libro que guíe tanto el trabajo de los profesores como de los estudiantes. Mientras los profesores y alumnos españoles coincidían en el uso de un mismo libro de texto en la escuela, en Argentina proliferaban varios libros y materiales pedagógicos.

A diferencia del caso argentino, para los profesores y estudiantes españoles entrevistados el libro de texto es un recurso pedagógico fundamental para la instrucción. Todos los profesores afirmaron utilizarlo para guiarse en sus clases, y los alumnos para estudiar. En estas escuelas el libro se considera una condición básica para la enseñanza y el aprendizaje, siendo utilizado en varios centros como guía para elaborar las programaciones curriculares, de manera que no sólo coinciden las unidades temáticas, sino también su orden. Por lo general, en las escuelas españolas el libro de texto empleado era seleccionado por el claustro de profesores de Matemáticas, y utilizado alrededor de un mínimo de cuatro años. A partir de entonces, es posible pensar en su reemplazo.¹⁶⁷ Todo lo contrario sucedía en las escuelas de Argentina, donde los criterios de elección dependían de cada profesor y de las posibilidades económicas de los alumnos de contar con éstos.

En buena parte, la alta frecuencia con la cual los profesores españoles afirmaron utilizar el libro de texto, estaría explicando la linealidad y el orden en el desarrollo de sus prácticas de enseñanza. Aunque varios profesores aclararon que a la hora de introducir un nuevo contenido la “teoría” es explicada por ellos, recurriendo a sus saberes en tanto profesionales, todos aseveraron utilizar el libro escolar en la ejemplificación del nuevo tema y, por supuesto, en su ejercitación. Junto al libro, algunos sostuvieron utilizar cuadernillos de prácticas o fotocopias con ejercicios que habitualmente entregaban a los estudiantes como tarea para el hogar. Así, y aunque el uso del libro de texto ha sido duramente criticado, continúa siendo el recurso fundamental de los profesores españoles

¹⁶⁶ Para un análisis crítico de las fuentes ideológicas, políticas y económicas de producción, distribución y recepción del libro de texto en Estados Unidos, véase los trabajos de M. Appel (1999 y 1989).

¹⁶⁷ Si se quisiera cambiar de libro antes de los cuatro años de su utilización, se debe consultar al Consejo Escolar. Esta situación se da entre las escuelas públicas, pues los centros privados poseen un mayor grado de autonomía para tomar sus decisiones en el tiempo que lo crean conveniente.

para dar sus clases.¹⁶⁸ En este país el libro de texto no ha desaparecido de las aulas, y más del 90% de las escuelas lo eligen para la enseñanza (Rodríguez Navarro, 1999). En buena medida, el uso sistemático del libro de texto se explica por contribuir a la estructuración de los contenidos que los profesores deben impartir y, por consiguiente, por facilitar el trabajo docente. Es en este sentido que se lo considera un recurso didáctico incondicional del profesor (Fernández Enguita, 1997; Rodríguez Navarro, 1999). No obstante, la sólida presencia del libro en las escuelas de este país también se explica por su adaptación a las tendencias pedagógicas de la época, al subjetivismo de la enseñanza tan defendido por la LOGSE que fue su principal opositora (Rodríguez Navarro, 1999).

En definitiva, el libro de texto contribuye a la estandarización y al orden de las prácticas de enseñanza. Teniendo en cuenta el escenario educativo fragmentado a nivel curricular que distingue a países como Argentina, el escaso uso que los profesores hacen del mismo no estaría contribuyendo al desarrollo de entornos propicios para el aprendizaje escolar. En contextos educativos dispersos y atomizados, el libro de texto se presenta como una posible garantía para los estudiantes de acceder al saber escolar. Es en este sentido, que se considera que su ausencia opera en las escuelas secundarias de Argentina obstaculizando el efectivo desarrollo de la enseñanza y del aprendizaje escolar.

4. 2. El tiempo escolar y el aprendizaje estudiantil en Argentina

Igual que ocurrió con el libro de texto, entre las escuelas de Argentina y España otro de los factores cuyo comportamiento ha sido muy distinto fue el uso del tiempo escolar. Cuando los profesores dedican poco tiempo a la enseñanza, este factor adquiere una importancia crucial en la determinación del aprendizaje estudiantil. Tal como se demostrará, esto es lo que sucede frecuentemente en sistemas educativos como el de Argentina, sobre todo en las escuelas secundarias, donde es habitual el tiempo de clase

¹⁶⁸ Por un lado, se criticó que no suscita el crecimiento o la ampliación del conocimiento. Por otro lado, se criticó que el libro no promueve el tratamiento de aspectos metodológicos. Con la LOGSE la centralidad no estaba ya en lo que se pudiera aprender en los libros, sino en lo que se podría aprender a través de ellos. El libro ya no aparecía como un fin en sí, sino como un medio por el que se podía acceder a un tipo de conocimiento mayor que aquél que estaba condensado en las páginas del libro. Además, en un escenario como el de la LOGSE el libro de texto difícilmente sirva de soporte curricular ya que la autonomía de cada centro generaría diseños que requieren de materiales más modulares o en algunos casos la elaboración por parte de los profesores de cada centro de sus propios materiales curriculares.

perdido. Esta situación, sin duda, tiene su correlato en la enseñanza de menos contenidos escolares y, por consiguiente, en inferiores oportunidades y posibilidades de aprendizaje escolar. El propósito de este apartado es entonces abordar dicha relación a partir de los datos de PISA 2006 y de la información provista por las entrevistas a los profesores de Matemáticas. El uso del tiempo escolar en las escuelas de Argentina se sigue examinando en relación a la experiencia española.

El tiempo escolar ha sido uno de los factores más estudiados por aquellos trabajos que buscan identificar las variables que a nivel de la escuela y del aula tienen la mayor probabilidad de producir buenos resultados (Scheerens, 2000 y 1992; Sammons, Hillam y Mortimore, 1995; Cotton, 1990 y 1995; OCDE, 2009).¹⁶⁹ En el programa PISA el tiempo escolar es considerado uno de los recursos más valiosos de las escuelas. Al respecto, la OCDE (2008) sostiene que la enseñanza que se produce en el aula supone la parte más importante de la inversión pública en la educación del estudiante. Así, en el informe PISA del año 2006 se plantea para todos los países participantes la existencia de cierta asociación entre determinados factores escolares y los resultados de los alumnos en el área de Ciencias, y aunque se advierte que una parte importante de la relación desaparece al tener presente el entorno social de los estudiantes, se subraya que entre los recursos educativos que continúan siendo estadísticamente significativos el que más destaca es el tiempo de aprendizaje en clase. Los análisis estadísticos de la OCDE muestran que los estudiantes que más tiempo pasan en clase obtienen resultados escolares ligeramente mejores (OCDE, 2008). Específicamente, sus estimaciones indican que los “efectos netos” del tiempo adicional de aprendizaje en Ciencias, Matemáticas y Lectura durante las clases regulares en la escuela son significativos y positivos en todos los países, con excepción de Islandia y Suecia. En la tabla N° 2 se reproduce para un amplio grupo de países comparados los resultados del análisis multinivel de la OCDE; particularmente, se muestra el efecto de este factor sobre el rendimiento en Ciencias, una vez controlados los factores demográficos y socioeconómicos de los estudiantes y sus escuelas.

¹⁶⁹ Las primeras investigaciones sobre la relación entre el tiempo y el aprendizaje escolar fueron realizadas durante los años 1960 y 1970, y se basaron en el modelo propuesto por Carroll. Dos fueron los conceptos claves que orientaron este modelo: el “tiempo necesario para aprender” y el “tiempo disponible para aprender”. Desde esta perspectiva, se defiende la hipótesis que sostiene que el aprendizaje estudiantil depende de la relación entre la cantidad de tiempo que ocupa el alumno para tal fin y el tiempo necesario para aprender. La condición es que debe existir una óptima asociación entre el tiempo disponible y el tiempo necesario para aprender (Martinic, 1998).

Tabla N° 2. Efectos netos del tiempo de clases regulares en la escuela sobre el rendimiento en Ciencias a partir del modelo multinivel de PISA 2006. Algunos países

<i>Países</i>	<i>Media del tiempo de aprendizaje de los alumnos en clases regulares dentro del colegio (horas por semana)</i>	
	<i>Cambio en la puntuación</i>	<i>E.T</i>
Alemania	6,4	(0,6)
Australia	3,5	(0,4)
Austria	6,9	(0,6)
Canadá	3,7	(0,4)
Corea	4,5	(0,6)
Dinamarca	2,5	(0,9)
España	7,7	(0,4)
Estados Unidos	6	(0,9)
Finlandia	2,4	(1,2)
Grecia	14,2	(1,2)
Hungría	11	(1,2)
Irlanda	4,2	(1,0)
Islandia	0,0	(2,2)
Italia	9,4	(0,2)
Japón	7,5	(0,4)
Luxemburgo	9,4	(2,1)
Nueva Zelanda	6,5	(1,2)
Países bajos	9	(0,9)
Polonia	6,3	(1,1)
Portugal	11,3	(0,6)
República Checa	10,9	(0,7)
Reino Unido	2,1	(0,7)
Suecia	1,9	(1,8)
Suiza	4,7	(0,5)
Argentina	16,2	(0,9)
Brasil	10	(0,5)
Chile	10,3	(0,7)
Colombia	7,1	(0,7)
México	6,2	(0,3)
Hong Kong-China	10,8	(0,6)
Israel	11,6	(1,2)
Uruguay	6,1	(0,8)

Nota: Los valores que no son estadísticamente significativos aparecen en *itálica*.

Fuente: OCDE, 2008. Tabla 5.21b.

Como se desprende de los datos, la influencia de esta variable presenta intensidades distintas entre los países. Argentina, junto a Túnez y Grecia, es donde las horas de clase mayor efecto tendrían sobre el rendimiento escolar. Según las estimaciones de la OCDE, una hora adicional de clases a la semana elevaría la puntuación de los argentinos en alrededor de 16 puntos (en Túnez lo haría en 17 puntos y en Grecia en 14). En España, el efecto de una hora equivaldría a la mitad que en Argentina (7,7 puntos). Que los coeficientes de regresión hayan sido tan distintos entre los países, fue un hecho cuestionado por algunos trabajos que reanalizaron los datos de PISA 2006 (Carabaña, 2008). Al respecto, Carabaña señala que este hecho podría obedecer a la

manera en que el programa PISA ha medido las horas de clase en todos los países.¹⁷⁰ Para el caso de España advierte que las diferencias en el tiempo de clase de Ciencias no resultan de la oferta de los centros, sino de la elección de los alumnos. Por consiguiente, y aunque los análisis de la OCDE subrayen la importancia de ciertos factores escolares, en este caso el tiempo de enseñanza, el poder explicativo de sus modelos sería insuficiente para llegar a conclusiones precisas.¹⁷¹ No obstante, este hecho no excluye que el tiempo de clase en la escuela tenga alguna incidencia sobre el aprendizaje estudiantil. Especialmente, en contextos educativos como el de Argentina, donde el tiempo escolar es poco aprovechado como consecuencia del elevado número de horas de clase perdidas. Una situación similar se percibe en el resto de países de la región (Martinic, 1998). En estos escenarios, la relación entre el tiempo de clase y el rendimiento de los estudiantes debería adquirir características particulares. Para indagar sobre dicha situación, se examina la asociación entre ambas variables a partir de los datos de PISA para Argentina. Tal como se viene realizando en el capítulo, el área de conocimiento privilegiada no será Ciencias sino Matemáticas, pues esta última corresponde a una asignatura curricular y obligatoria en la mayoría de las escuelas secundarias del país. Lamentablemente, Argentina no integró PISA 2003 por lo cual no se dispone de la información detallada para esta asignatura; los datos que se utilizarán proceden de PISA 2006.¹⁷²

En primer lugar, se expone en la tabla N° 3 el tiempo de clase que los estudiantes argentinos de quince años dedican a las Matemáticas. La información corresponde al cuestionario aplicado a los alumnos, a quienes se les pidió que calculen el número de horas semanales que pasaron en sus clases de Matemáticas en la escuela.¹⁷³ Los datos señalan que la situación de Argentina es bastante dispersa. Aunque la mayoría de los estudiantes respondió tener entre dos y cuatro horas semanales, y alrededor del 25%

¹⁷⁰ En PISA 2006 la variable que se utiliza para predecir el rendimiento en Ciencias corresponde al promedio de horas de clases regulares en la escuela en Matemáticas, Ciencias y Lecturas. En la estimación no queda claro por qué no se recurre exclusivamente a la variable horas de clases en Ciencias.

¹⁷¹ En sus mediciones estadísticas el nivel económico y social de las familias aparece como el principal determinante del rendimiento escolar.

¹⁷² Como quedó señalado en el primer capítulo, en PISA 2006 se dedicó menos tiempo a la evaluación de las Matemáticas que en PISA 2003, cuando fue la materia principal. En concreto en PISA 2006 se dedicaron 120 minutos a las Matemáticas, frente a los 210 de PISA 2003. Los resultados son entonces más generales en PISA 2006 que en PISA 2003.

¹⁷³ En el análisis que aquí se realiza de los datos de PISA 2006 no se considera el tiempo de aprendizaje fuera de la escuela, igual que el tiempo dedicado al estudio personal o a realizar deberes en el hogar. Se considera que estas variables más que informar acerca de la organización escolar, informan sobre los estudiantes y su “capacidad” (Carabaña, 2008).

entre dos y seis horas, casi un tercio de los alumnos dijo contar con menos de dos horas a la semana. Por otra parte, el 7% contestó no tener ninguna hora de Matemáticas a la semana, y el 5% más de seis. La variación en el número de horas de clase quedó también reflejada en las entrevistas realizadas a los profesores, quienes afirmaron que dicha situación se explicaría por dos cuestiones centrales. Por una parte, porque el nivel Polimodal establecido por la LFE contemplaba diferentes trayectos curriculares, a los cuales correspondía un número distinto de horas de clase de Matemáticas (la variación principal se daba entre dos o cuatro horas semanales). Por otra parte, porque existen diferencias entre las jurisdicciones del país como consecuencia de la capacidad de éstas para asignar y distribuir las horas curriculares de las asignaturas en el horario escolar.¹⁷⁴ Así, mientras en las escuelas de la ciudad de Tucumán y Comodoro Rivadavia el tiempo de clase de Matemáticas a la semana oscilaban entre las tres y las cuatro horas (aunque hubo algunos centros que impartían sólo dos horas de clases), en las de Buenos Aires iban de cuatro a cinco horas semanales.¹⁷⁵

Tabla N° 3. Tiempo dedicado a las clases de Matemática en la escuela y rendimiento en Matemáticas

	<i>Argentina</i>	
	<i>Porcentaje</i>	<i>Rendimiento</i>
Nada	7%	340
Menos de 2 horas por semana	27,7%	350
2 o más horas, pero menos de 4 por semana	35%	397
4 o más, pero menos de 6 horas por semana	24,7%	432
6 o más horas por semana	5,5%	406
Total	100%	389

Fuente: Elaboración propia sobre Base de datos OCDE PISA 2006

Examinada la cantidad de horas de clase de Matemáticas en la escuela, en segundo lugar, se analiza la influencia del tiempo escolar sobre el rendimiento estudiantil. Como quedó reflejado en la tabla anterior, a primera vista los datos de PISA 2006 muestran que la asociación entre el tiempo escolar y el rendimiento es positiva. No obstante, una vez superadas las seis horas de clase las puntuaciones comienzan a decrecer. Esta situación es bastante extraña, aunque también es cierto que el porcentaje de estudiantes

¹⁷⁴ El ciclo Polimodal, de tres años de duración, presentaba cinco orientaciones: 1) Humanidades y Ciencias Sociales; 2) Economía y Gestión de las organizaciones; 3) Ciencias naturales, salud y medio ambiente; 4) Producción de bienes y servicios; 5) Artes.

¹⁷⁵ La mayor homogeneidad se debe a que es un curso obligatorio que supone oficialmente cuatro horas semanales como mínimo, aunque entre las comunidades autónomas haya ciertas diferencias y algunos alumnos tengan adaptaciones y diversificaciones curriculares.

argentinos en este grupo es muy reducido. En promedio, las puntuaciones subirían alrededor de 20 puntos por cada hora de clase que se agregue a la semana. Llamativamente, el menor incremento se observa entre los estudiantes que no reciben clase de Matemáticas y aquellos que sólo tienen dos horas semanales. Por consiguiente, aunque los datos de PISA para Argentina estén dando cuenta de un hecho que desde el sentido común resulta una obviedad, es decir, que los estudiantes que reciben mayor cantidad de clase aprenden más, los mismos datos muestran también que la dirección de la causalidad entre ambas variables no es del todo clara. Para ser más precisos y cuantificar la relación, es posible estimar estadísticamente el efecto del tiempo de clase de Matemáticas sobre el rendimiento escolar de los estudiantes argentinos en esta misma área. Para tal propósito, y a través de un sencillo modelo de regresión lineal, se controla la puntuación media de los estudiantes por el índice PISA de Estatus Económico Social y Cultural (ESCS). En términos del programa PISA este sería el “modelo neto”. Los resultados del análisis se exponen en la tabla N° 4.

Tabla N° 4. Modelo de regresión lineal

	<i>Modelo Bruto</i>			<i>Modelo Neto</i>		
	<i>Coefficiente no estandarizado</i>	<i>Coefficiente estandarizado (Beta)</i>	<i>Valor p</i>	<i>Coefficiente no estandarizado</i>	<i>Coefficiente estandarizado (Beta)</i>	<i>Valor p</i>
Constante	342,69	-	0,000	373		0,000
ESCS	-	-		32,96	0,41	0,000
Horas de clases de Matemáticas	15,72	0,32	0,000	12,11	0,25	0,000
R ²	0,11			0,27		
Casos	3950			3938		

Fuente: Elaboración propia sobre Base de datos OCDE PISA 2006

Efectivamente, en Argentina la relación estadística entre el rendimiento en Matemáticas y el tiempo de clase en esta asignatura es positiva y de cierta intensidad, tal como lo pone de relieve el coeficiente de correlación de *Pearsons* cuyo valor es de 0,32. El análisis muestra también que el efecto de este factor sobre el rendimiento escolar es positivo, ya sea controlando o no por el entorno socioeconómico de los estudiantes. En el primer caso, el rendimiento se elevaría ligeramente en alrededor de 12 puntos por cada hora adicional de clase de Matemáticas a la semana; en el segundo en 16. En suma, los resultados del análisis coinciden con las estimaciones de la OCDE para el área de Ciencias y a partir de un modelo multinivel. Ambos análisis ponen de relieve la

existencia de cierta asociación entre el tiempo de clase y el rendimiento escolar; no obstante, en términos estadísticos el impacto de este factor sobre el aprendizaje estudiantil es bastante ligero, y la varianza en el rendimiento asociada a esta variable no es superior a aquella vinculada a los factores de *background* familiar.¹⁷⁶ Estos resultados coinciden con aquellas investigaciones que demuestran que un aumento cuantitativo en el número de horas que ofrece el sistema no basta para mejorar la calidad de los resultados (Cotton, 1990 y 1995).

Ahora bien, aunque las estimaciones estadísticas muestren que aumentar las horas de clase no supone una mejora automática e importante sobre el rendimiento de los estudiantes, la asociación entre ambas variables adquiere especial interés en escenarios educativos como el de Argentina, donde el uso del tiempo escolar es particular como consecuencia de las habituales horas de clase perdidas. Por consiguiente, la debilidad estadística de la relación entre el tiempo de clase y el rendimiento escolar en estudios como PISA, se podría deber a la manera objetiva e instrumental en la que es concebida la variable tiempo (un recurso que se puede aumentar o disminuir para acomodarse a propósitos educativos) (Hargreaves, 1992). Por consiguiente, el problema no radica en la cantidad de horas disponibles sino en el uso de esas horas, es decir, en el tiempo que efectivamente los profesores dedican a la enseñanza y los estudiantes al aprendizaje en la escuela.

4. 2. 2. El tiempo escolar “perdido”: una constante en las escuelas secundarias de Argentina

El propósito de este apartado es mostrar que en Argentina el tiempo de clase no sólo hay que analizarlo en función de las horas formales u oficiales de enseñanza, sino también en relación a las horas “perdidas”. Varias han sido las investigaciones que

¹⁷⁶ Estos resultados coinciden con los trabajos que forman parte de la tendencia de investigación centrada en el “*academice learning time*” (ALT), que se define como el tiempo durante el cual el estudiante se compromete y con bajos errores en el aprendizaje de una materia. El concepto tiene cuatro componentes: el tiempo dedicado por el profesor a enseñar la materia, el compromiso del estudiante en la enseñanza, el grado de correspondencia entre los ítems de la evaluación de aprendizaje y las materias enseñadas, y el grado de buenas respuestas obtenidas en las interacciones durante este proceso de enseñanza. Para este enfoque la modificación del calendario escolar o del número de horas de enseñanza son variables que no dependen de los profesores ni tampoco han mostrado una relación fuerte con el aprendizaje (Martinic, 1998). En suma, de la mayoría de trabajos se desprende la existencia de una pequeña relación positiva entre el tiempo asignado (en cualquier forma de medición) y el logro de los estudiantes, aunque algunas investigaciones han encontrado una relación muy fuerte y otras ninguna (Cotton, 1990; Slavin, 1996).

estudiaron la importancia de los usos del tiempo en la configuración de la situación escolar (OCDE, 2009; Jackson, 2001; Cotton, 1990 y 1995). En esta línea, se destaca que el tiempo de enseñanza perdido es uno de los principales factores que entorpece el proceso de aprendizaje estudiantil, pues incide negativamente en las posibilidades reales de los profesores para implementar la programación oficial, al tiempo que condiciona la manera en que los estudiantes se relacionan con los contenidos escolares.¹⁷⁷

Si bien en Argentina, y en los países de América latina en general, las investigaciones y la información estadística al respecto son aún escasas, un estudio realizado por el Banco Mundial examina la relación entre el tiempo de clases y el aprendizaje estudiantil en un amplio grupo de países de la región. El análisis pone al descubierto no sólo el menor tiempo de clase al que están expuestos los estudiantes de estos países en relación a los países centrales de la OCDE, sino también la distancia entre los tiempos oficialmente asignados a la enseñanza y los efectivamente realizados para clases (Martinic, 1998). Así, en estos países los estudiantes de la enseñanza básica no sólo cuentan con menos horas de clase, sino que tampoco se cumple con el cronograma pactado a nivel oficial que supone un mínimo de entre 175 y 240 días de clase al año (*Ídem*).¹⁷⁸ El caso de Argentina es de destacar. En el país, como consecuencia de la elevada cantidad de clases perdidas, el número de días del ciclo escolar para la enseñanza primaria y secundaria en todo el territorio nacional quedó regulado por ley a partir del año 2004 (Nº 25.864).¹⁷⁹ Sin embargo, y tal como ponen de manifiesto los datos del Consejo Federal de Educación del año 2008, desde la vigencia de esta ley doce provincias la incumplieron en el año 2004, cuatro en el año 2005, seis en el 2006 y más de la mitad durante el año 2007. En buena medida, este hecho se debe a que en Argentina, igual que

¹⁷⁷ Al respecto, el *Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje* de la OCDE, TALIS, por sus siglas en inglés, señala que en países latinoamericanos como México el tiempo de clases que se pierde en la escuela es uno de los principales factores educativos que entorpece la educación. A modo de ejemplo, en México se desperdician por año 155 horas de aprendizaje por disturbios en el aula y 190 horas por trámites burocráticos que deben desarrollar los profesores (OCDE, 2009).

¹⁷⁸ A modo de ejemplo, el número de horas de clase anuales es de 720 en Argentina, siendo en los países centrales de la OCDE de 1.025 en España, de 1.100 en Estados Unidos, 1.015 en Japón y 972 en Francia. En países latinoamericanos como Brasil y Chile el número de horas anuales también es más elevado, de 980 y 1.100, respectivamente (Martinic, 1998).

¹⁷⁹ Cabe recordar que esta ley no supuso un cambio formal en el número de horas de escolarización de los estudiantes en la enseñanza básica, sino que más bien vino a garantizar legalmente una cuestión que ya estaba regulada por las instituciones gubernamentales dedicadas a la educación. En tal sentido, cabe destacar que en Argentina pocos han sido los cambios en lo que respecta al número de horas que los alumnos deben permanecer en la escuela, que históricamente estuvo en torno a las 23 horas semanales. Por otra parte, la modalidad más extendida en el sistema educativo argentino es la jornada escolar única o simple, que se distingue por concentrar las clases en turnos (mañana, tarde o vespertino) según criterios de edad, nivel y tipo de enseñanza. El tiempo de cada clase oscila entre los 40 y 45 minutos.

en la mayoría de países de la región, las tasas de absentismo de los profesores son muy elevadas. Es ilustrativa al respecto la información del programa PISA del año 2000. En esta edición se preguntó a los directores de las escuelas si el absentismo de los profesores era un obstáculo para el aprendizaje en los distintos países. Para Argentina, los datos muestran que un tercio de los estudiantes de quince años asistía a centros escolares donde la ausencia de los docentes era considerada un inconveniente. En España el porcentaje fue mucho más bajo, pues apenas el 8% de los alumnos concurría a escuelas donde el absentismo profesoral operaba como un inconveniente. En cuanto al rendimiento, en este caso en el área de Lectura, en ambos países obtuvieron mejores puntuaciones quienes asistían a escuelas cuyos profesores no solían faltar. La diferencia fue de 38 puntos para los argentinos y de 25 para los españoles. Así, una de las principales razones que incide en el inferior número de horas de clase realizadas en las escuelas de estos países es la ausencia de los profesores, que es uno de los problemas educativos más serios de los países de la región, aunque de manera poco frecuente se hable del tema (Carnoy, 2005; Martinic, 1998; MacMeekin, 1993). En Argentina dicha situación adquiere especial relevancia en las instituciones educativas de nivel medio, donde el sistema de contratación de los profesores es por hora cátedra.¹⁸⁰

Tabla N° 5. Rendimiento escolar en Lectura y porcentaje de estudiantes cuyos directores afirmaron que el absentismo profesoral es un obstáculo para el aprendizaje

<i>Países</i>	<i>Nada o Muy Poco</i>		<i>Algo o Mucho</i>	
	<i>Porcentaje</i>	<i>Rendimiento en Lectura</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Rendimiento en Lectura</i>
Argentina	47	449	33,2	411
España	89,1	494	7,7	469
Media OCDE	82,6	504,5	15,5	477

Fuente. Elaboración propia sobre base de datos PISA 2000

En esta línea, uno de los temas de mayor preocupación entre los profesores argentinos entrevistados fue el tiempo escolar perdido, también llamado “horas libres”.¹⁸¹ En las escuelas secundarias del país las “horas libres” remiten, básicamente, al absentismo de los profesores que, tal como se adelantó, se perfila como uno de los inconvenientes más

¹⁸⁰ En el capítulo final de la tesis dedicado al análisis de las condiciones laborales y salariales de los profesores argentinos en perspectiva internacional, se hará referencia a esta modalidad de contratación.

¹⁸¹ Es de destacar cómo, en algunas ocasiones, las entrevistas que realicé a los estudiantes fueron motivo de “alivio” para las autoridades escolares. Con motivo de las numerosas horas libres, por dichas autoridades mis entrevistas representaron un modo de mantener ocupados a los estudiantes.

serios de las instituciones educativas (Braslavsky y Birgin, 1994).¹⁸² Más de la mitad de los profesores entrevistados confirmaron que los estudiantes tienen semanalmente muchas horas libres debido a su ausencia, aunque aclararon que dicha situación obedece a causas justificadas (especialmente a licencias por enfermedad). Por otra parte, en el sistema educativo argentino no existen las horas de guardia que deben cumplir los profesores en las escuelas de España. Tampoco es habitual que el docente deje a disposición de los estudiantes ejercicios, de manera de prever su ausencia. Así, y a diferencia de la situación educativa de España, en las escuelas argentinas la consecuencia directa de la ausencia de los profesores es que los alumnos se queden sin clases. En ocasiones hay un preceptor cuya única función es garantizar un mínimo orden en el aula.¹⁸³

La frecuente ausencia de los profesores encuentra parte de su explicación en la contratación laboral de éstos. Como se adelantó, los docentes argentinos del nivel secundario no tienen dedicación exclusiva en una institución, sino que trabajan por las llamadas horas cátedras. Como consecuencia de las bajas retribuciones, no sólo disponen de un alto número de horas de trabajo sino también en varios centros simultáneamente, lo cual implica impartir la enseñanza en diferentes grupos a la vez.¹⁸⁴ Esta situación supone cierto desgaste físico en términos de su dedicación, y conduce al recurrente absentismo profesoral.¹⁸⁵ Por otra parte, cabe subrayar que el estatuto del docente y sus derechos laborales contempla un elevado número de faltas; por consiguiente, cuando un profesor se ausenta suele hacerlo dentro del marco de la ley. Al elevado número de faltas de los docentes, hay que sumarle el hecho de que en el sistema

¹⁸² Según un estudio de la Universidad Católica Argentina (2009), el ausentismo docente es la mayor preocupación de los padres, seguido de la indisciplina escolar y la falta de preparación de los profesores. El informe fue realizado por el Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, en base a la consulta de 760 padres de 1.525 chicos, entre los 6 y los 17 años, que viven en el Gran Buenos Aires, Gran Rosario, Gran Córdoba y Gran Mendoza.

¹⁸³ Por ejemplo, en una de las escuelas visitadas en la ciudad de Comodoro Rivadavia durante el mes de Junio del año 2006, en los 18 cursos que había en el centro el número de horas institucionales en las que no se dictó clases por diversos motivos (exámenes, asambleas, paros, inasistencia de profesores, jornadas especiales, amenazas de bomba, etc.) fue de 264. En el mes de Julio del mismo año la situación fue algo mejor, aunque las horas de clase perdidas fueron 125 en total (Registro de horas institucionales sin clases de la escuela provincial “Perito Moreno”).

¹⁸⁴ Aunque los profesores argentinos del nivel secundario tienen estipulado legalmente un máximo de horas lectivas, es común que trabajen más horas de las reglamentarias para conseguir un mejor salario. El constante incumplimiento de la regulación quedó confirmado en las entrevistas realizadas en las tres ciudades argentinas. En el siguiente capítulo de la tesis se desarrolla esta cuestión.

¹⁸⁵ Al respecto, dos profesoras entrevistadas de la ciudad de Buenos Aires coincidían en lo siguiente: “*nos vemos obligados a jugar con las faltas contempladas por ley como resultado de las condiciones laborales*” (Colegio Lenguas Vivas, Ciudad de Buenos Aires).

educativo argentino el mecanismo de suplencias es muy complejo. Por lo general, una vez que el profesor se ausenta deben transcurrir una determinada cantidad de días, que varía en función de cada jurisdicción, hasta que el director de la escuela pueda pedir su sustitución. En manos del director queda la petición del profesor suplente, al tiempo que recién una vez designado se comienza a contabilizar el absentismo. Por tal motivo, las suplencias oficiales no informan acerca de los días de clase realmente perdidos en lo que refiere a aquellas licencias cuya duración ha sido menor al período crítico estipulado por ley (Llach, Montoya y Roldán, 2000).¹⁸⁶ Por otra parte, el propio sistema educativo contribuye a la inasistencia de los profesores al obligarlos a realizar en distintas ocasiones actividades administrativas, jornadas relacionadas con las nuevas políticas a implementar por las reformas, entre otras cuestiones (Ramírez et al., 1997; McGinn, 1992).¹⁸⁷ Finalmente, hay que subrayar que el elevado absentismo profesoral en las escuelas de Argentina guarda estrecha relación con los conflictos relacionados con las reivindicaciones salariales de los profesores, que se traducen en los famosos “paros docentes”.¹⁸⁸ Los paros docentes se traducen en días de clases perdidos y, por consiguiente, en menos contenidos escolares. En el resto de países de América Latina ocurre también algo similar, siendo las huelgas de los profesores una de las razones principales de la pérdida de horas de clase (Martinic, 1998). Cabe señalar que en Argentina el absentismo docente es tratado por las provincias del país de diferente manera, aunque suele reducirse a dos mecanismos concretos. El primero, se distingue por establecer un aporte adicional al sueldo por presentismo; el segundo, por implementar mecanismos de control y supervisión de las ausencias por razones de enfermedad.

En los centros españoles, aunque algunos profesores se quejaron por la escasez de tiempo para completar el programa oficial, su ausencia y las horas de clase perdidas no

¹⁸⁶ Posiciones críticas sostienen que “*el costo fiscal del ausentismo docente es uno de los tantos secretos celosamente guardados por la inmensa mayoría de las provincias en el marco de opacidad propia del sistema educativo. Si bien el costo explícito puede estimarse en un 6 y un 10% del gasto total, el costo real seguramente está por encima de estos valores*” (Llach, Montoya y Roldán, 2000: 225).

¹⁸⁷ A modo de ejemplo, cuando se realizó la primer visita en las escuelas secundarias de la Ciudad de Comodoro Rivadavia, los profesores se encontraban en “jornada de reflexión” como resultado de la nueva ley nacional de educación. Esta jornada exigía a los docentes permanecer en el centro escolar debatiendo y discutiendo acerca de la nueva reforma, pero no suponía el dictado de la clase, pues los alumnos no concurrían a la institución.

¹⁸⁸ Esta situación será desarrollada en profundidad en el próximo capítulo, donde se examinará en perspectiva comparada las condiciones laborales de los profesores argentinos.

fueron temas relevantes.¹⁸⁹ No obstante, y aunque no sea habitual, se les preguntó qué ocurre en los institutos españoles cuando se ausenta algún profesor. A dicha pregunta todos contestaron que sea cual sea su asignatura siempre hay en el centro un “*profesor de guardia*” que se queda con los estudiantes. Las horas de guardia forman parte de las horas de trabajo que deben cumplir los profesores, de modo que los alumnos nunca están solos. La obligación del profesor de guardia es “*cuidar a los chicos*”, “*que no estén dando vueltas por la escuela*” o “*estén sin hacer nada*”. Por otro lado, cuando la falta del profesor es programada afirmaron que lo más habitual es dejar ejercicios sobre el tema que se está enseñando. En algunos centros, existía en la sala de profesores una carpeta de actividades para las distintas asignaturas que es utilizada cuando se ausenta algún profesor. En suma, la preocupación por mantener atareados a los estudiantes fue notoria entre los profesores españoles, para éstos la actividad permanente se presenta como una forma de evitar problemas de orden en el aula. En Argentina sucede lo contrario; en este país las posibilidades de aprendizaje de los estudiantes se vieron reducidas, simplemente, por no contar con el tiempo escolar. Como consecuencia de la frecuente ausencia de los profesores, las horas sin clase se traducen automáticamente en una menor exposición al conocimiento escolar. Es en este sentido, que se sostiene que en las escuelas secundarias de Argentina el uso del tiempo se convierte en un recurso educativo clave que condiciona la efectividad de los procesos de enseñanza y aprendizaje estudiantil.

En definitiva, la intención del capítulo fue mostrar que una de las explicaciones de las diferencias de rendimiento entre los estudiantes de Argentina y España en las pruebas de aprendizaje del programa PISA, guarda estrecha relación con la manera en que funcionan sus escuelas. Por lo menos en lo que respecta a los primeros años de la escuela secundaria y en la asignatura de Matemáticas, la escuela en Argentina presenta serias dificultades para transmitir los conocimientos curriculares que por obligación se deben garantizar a los estudiantes. En relación al caso español, el inferior nivel educativo de los argentinos está directamente asociado al tipo de escolarización que

¹⁸⁹ La falta de horas lectivas de Matemáticas se considera una consecuencia directa de la LOGSE, ya que por ley se estableció que Tercero y Cuarto año de la ESO deben tener como mínimo tres horas por semana, mientras que Primero y Segundo cuatro. Si bien esta cantidad de horas es la mínima establecida por ley, quedando la decisión de aumentar el tiempo de Matemáticas en manos de cada centro, en la mayoría sólo se cumple con este mínimo, ya que aumentar las horas implica un esfuerzo económico que muchas veces no se está dispuesto a afrontar.

éstos reciben, que se distingue básicamente por la falta de exigencia escolar. Preguntarse por la exigencia, implica reafirmar la necesidad de que la escuela enseñe a todos lo máximo posible y con el mayor efecto potencial para la vida de los estudiantes, revitalizando su herramienta fundamental que es el conocimiento (Dussel y Southwell, 2006). Exigir, supone no restar a los alumnos la ocasión, para algunos la única, de apropiarse de los saberes escolares. Remite así, a algo básico y fundamental de la institución educativa: la transmisión del conocimiento escolar. La escuela sigue siendo la institución social donde los aprendizajes son obligatorios, y este es el lugar central en donde colocar la exigencia (Poggi, 2006). Aunque los primeros significados que se asocian al término exigencia remiten a una escuela elitista y exclusiva, plantear la exigencia en las prácticas pedagógicas supone trabajar con la exigencia en la transmisión de los saberes escolares y en el marco de una escuela inclusiva. No se trata entonces, de solicitar o reclamar una exigencia “caprichosa” en la transmisión escolar, sino que implica recuperar el sentido inscripto en el propio acto de enseñar. Como señala Meirieu (2001:89):

(...) nadie puede reprochar al educador su deseo de convencer, de conseguir la adhesión y de exigir lo mejor –o, al menos, lo que cree que es lo mejor– de los que le son confiados. En este sentido, la exigencia es la mayor marca de solidaridad; la complacencia, por su parte, a menudo esconde el desinterés, la indiferencia o el desprecio.

En las escuelas de Argentina es fundamental recuperar el sentido de la exigencia puesta al servicio del trabajo intelectual. El papel que juegan las normas en relación con la producción propia de la institución escolar, es fundamental. Sin alguna forma de organización, sin pautas mínimas y tiempo de trabajo, es complicado desarrollar y hacer efectiva la transmisión de los saberes escolares. Como consecuencia, y frecuentemente, la enseñanza no tiene lugar en la escuela, y se hace “como si” se trabajara, perjudicando seriamente el desarrollo de la capacidad intelectual de los estudiantes. Pero para que las prácticas de enseñanza exigentes puedan desplegarse en la escuela y que ésta cumpla con su tarea central, la formación y la transmisión de la cultura, también es necesario la generación de ciertas condiciones institucionales y laborales. Especialmente, en lo que respecta al trabajo de los profesores. Como quedaba señalado en la prensa, “(...) el docente gana poco, enseña poco y exige poco; prácticamente, no dicta clases, trabaja más en grupo y con fotocopias” (*La Gaceta*, 15-02-2004). Al estudio de las

circunstancias objetivas bajo las cuales los profesores del país despliegan su trabajo, está dedicado el siguiente y último capítulo de la tesis.

Anexo

Las entrevistas

Dado que en PISA la delimitación de los factores escolares, su medición y el establecimiento de relaciones contrastadas con el aprendizaje estudiantil requieren aún de una mayor elaboración teórica y metodológica, los datos de las entrevistas realizadas a profesores y estudiantes de Argentina y España se vuelven centrales en este capítulo. Las entrevistas fueron llevadas a cabo mediante un trabajo de campo de corte cualitativo efectuado en distintos centros secundarios de cada país. Más específicamente, la información proviene de entrevistas efectuadas a estudiantes de 15 años y a docentes que estaban impartiendo clases de Matemáticas en el nivel al que asisten los alumnos de dicha edad. En Argentina, fueron realizadas entre los meses de Mayo y Julio del año 2006, y se efectuaron en tres ciudades distintas del país: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), San Miguel de Tucumán y Comodoro Rivadavia. En su conjunto, las entrevistas fueron concretadas en un total de 28 escuelas, en las cuales se entrevistaron a 30 profesores y a 60 alumnos (cabe aclarar que algunas de las entrevistas a estudiantes fueron grupales, mientras que otras individuales). Los centros escolares seleccionados y los principales indicadores que caracterizan a cada ciudad, aparecen resumidos en las dos primeras tablas. Al ser el eje de análisis el caso argentino, se realizaron más entrevistas en este país. La situación educativa de España fue estudiada como referente para la comparación, por lo cual sólo se visitaron 9 institutos y se entrevistó a 20 estudiantes y a 10 profesores de Matemáticas. Las entrevistas fueron realizadas durante el mes de Marzo del año 2005 en instituciones educativas localizadas en la Comunidad de Madrid, con excepción de un instituto ubicado en Toledo. En la tabla N 3 aparecen los centros escogidos y las entrevistas concretadas en cada uno.

En ambos países las entrevistas fueron grabadas y desarrolladas en la sala de profesores o en la biblioteca del centro. Habitualmente fueron realizadas cuando el profesor terminaba su jornada laboral o estaba en alguna hora institucional. A los alumnos se los entrevistó durante el horario de clases bajo permiso de la dirección. La duración de cada entrevista fue por término medio de 40 minutos, aunque a veces se prolongaron más de una hora. Las entrevistas fueron semi-estructuradas; es decir, si bien se contó con un

guión básico elaborado en función de los temas de interés propios de la tesis, las preguntas también fueron formulándose de acuerdo a la manera en que los estudiantes y/o profesores destacaban cuestiones que entendían como significativas (Hammersley y Atkinson, 1994).

Cuadro N° 1. Profesores y estudiantes entrevistados en Argentina

<i>Escuelas de San Miguel de Tucumán</i>	<i>Escuelas de Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i>	<i>Escuelas de Comodoro Rivadavia</i>
Colegio Suizo. Privado. Entrevista a profesora de Matemáticas y a tres estudiantes de Primero de Polimodal.	Colegio Ramón Falcón. Subvencionado. Entrevista a profesora de Matemáticas y a dos estudiantes de primer año de polimodal.	Colegio Domingo Sabio. Subvencionado. Entrevista a profesora de Matemáticas y a dos estudiantes de Primer año de Polimodal.
Colegio Universitario <i>Gymnasium</i> . Público. Entrevista a profesora de Matemáticas.	Escuela Normal Superior N° 7. José María Torres. Público. Entrevista a profesor de Matemáticas y seis estudiantes.	Colegio Deán Funes. Colegio Subvencionado. Entrevista a profesora de Matemáticas.
Escuela Secundaria República Oriental del Uruguay. Pública. Entrevista a profesora de Matemáticas y a dos estudiantes de Primero de Polimodal.	Escuela Normal Superior N° 11 Ricardo Levene. Público. Entrevista a dos profesoras de Matemáticas.	Colegio María Auxiliadora. Colegio Subvencionado. Entrevista a profesora de Matemáticas y a dos estudiantes de Primero de Polimodal.
Instituto Nicolás Avellaneda. Privado. Entrevista a profesora de Matemáticas y a dos estudiantes de Primero de Polimodal.	Escuela Mariano Moreno. Pública. Entrevista a profesora de Matemáticas y dos estudiantes de tercer año.	Colegio Hipólito Irigoyen. Público. Entrevista a profesora de Matemáticas y a dos estudiantes de Primero de Polimodal.
Escuela de Comercio N° 1. Pública. Entrevista a profesor de Matemáticas y a dos estudiantes de Primero de Polimodal.	Escuela Mariano Acosta. Público. Entrevista a profesor de Matemáticas y dos estudiantes de tercer año.	Escuela de Arte N° 746. Entrevista a profesora de Matemáticas y a dos estudiantes de Primero de Polimodal.
Escuela Normal Superior en Lenguas Vivas Juan Alberdi. Entrevista a profesora de Matemáticas y a dos estudiantes de Primero de Polimodal.	Colegio Santa María de Luján. Privado. Entrevista a profesora de Matemáticas.	Escuela ENET N° 1. Pública. Entrevista a profesor de Matemáticas.
Escuela Liceo Vocacional Sarmiento. Entrevista a profesora de Matemáticas.	Colegio Esquiú. Privado. Entrevista a dos profesoras de Matemáticas y a dos estudiantes de Primero de Polimodal.	Escuela ENET N° 2. Pública. Entrevista a profesora de Matemáticas y a dos estudiantes de Primero de Polimodal.
Colegio Nacional Bartolomé Mitre. Entrevista a profesora de Matemáticas y a dos estudiantes de Primero de Polimodal.	Instituto Lenguas Vivas. Entrevista a una profesora de Matemáticas y a dos estudiantes de Tercer año.	Escuela Perito Moreno. Entrevista a dos profesores de Matemáticas y a varios estudiantes de Primero de Polimodal.
Escuela secundaria de educación artística. Entrevista a profesora de Matemáticas.	Colegio Nacional Buenos Aires. Público. Entrevista a una profesora de Matemáticas y a 2 estudiantes de Tercer año.	Colegio Austral. Privado. Entrevista a profesor de Matemáticas y a dos estudiantes de Primero de Polimodal.
Total de 9 profesores entrevistados y 13 estudiantes.	Total de 11 profesores entrevistados y 18 estudiantes.	Total de 10 profesores entrevistados y más de 12 estudiantes (aprox.).

Cuadro N° 2. Características de las provincias argentinas donde se localizan las ciudades elegidas para realizar las entrevistas

<i>Indicadores</i>	<i>San Miguel de Tucumán</i>	<i>Comodoro Rivadavia</i>	<i>Ciudad de Buenos Aires</i>
<i>Localización</i>	Provincia de Tucumán/Región del Noroeste	Provincia de Chubut/Región Patagónica	Provincia de Buenos Aires/Región del Gran Buenos Aires
<i>Población total de la Provincia</i>	1.338.523	413.237	2.776.138
<i>Densidad de habitantes por km2 de la región de la localidad</i>	59,4	1,8	13.679,6
<i>Población bajo línea de pobreza (%) por región de la localidad</i>	<i>Hogares</i>	15,2	6,9
	<i>Personas</i>	20,8	9,3
<i>Tasa de desempleo (por región de la localidad)</i>	8,5	8,1	8,9
<i>Población escolar por provincia de la localidad (educación básica, 2007)</i>	388.967	131.323	637.547
<i>Tasa de escolarización a los 15 años por provincia de la localidad</i>	71,6	91,4	94,6
<i>Rendimiento en los ONE por provincia de la localidad (2/3 año del secundario, 2007)</i>	<i>Bajo</i>	73,5	68,1
	<i>Medio</i>	20	23,3
	<i>Alto</i>	6,5	8,6

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC (Censo del año 2001 y Encuesta Permanente de Hogares Continua del año 2006) y de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la calidad Educativa del Ministerio de Educación (Relevamientos del año 2007).

Cuadro N° 3. Profesores y estudiantes entrevistados en España

Escuelas españolas

- Instituto de Enseñanza Secundaria Carmen Conde. Las Rozas. Instituto Público. Entrevista a profesor de Matemáticas y a 3 estudiantes de Cuarto de la ESO.
- Colegio Mirabal. Boadilla del Monte, Madrid. Colegio Privado. Entrevista a profesora de Matemáticas y a dos estudiantes de Cuarto ESO.
- Instituto de Enseñanza Secundaria Jaime Vera. Tetuán, Madrid. Instituto Público. Entrevista a profesora de Matemáticas y a 3 estudiantes de Cuarto ESO.
- Instituto de Enseñanza Secundaria Castillo del Águila. Toledo. Instituto Público. Entrevista a profesor de Matemáticas y a 2 estudiantes de Cuarto ESO.
- Colegio de Jesús. Colegio Concertado. Barajas, Madrid. Entrevista a profesor de Matemáticas y a dos estudiantes de Cuarto ESO.
- Instituto de Enseñanza Secundaria El Escorial. Instituto Público. El Escorial. Entrevista a profesora de Matemáticas y 4 estudiantes de Cuarto de la ESO.
- Instituto de Enseñanza Secundaria Carlos III. Madrid, Metro San Blas. Instituto Público. Entrevista a dos profesores de Matemáticas y a dos estudiantes de Cuarto ESO.
- Instituto de Enseñanza Secundaria Luis Buñuel. Instituto Público, Madrid. Entrevista a Profesor de Matemáticas y dos estudiantes de Cuarto ESO.

Cuadro N° 4. Ejemplo de un ejercicio típico de la prueba de Matemáticas en PISA 2006

PERFIL DEL RENDIMIENTO DE LOS ALUMNOS EN LECTURA Y MATEMÁTICAS ENTRE PISA 2000 Y PISA 2006

Figura 6.16
ESCALERA

El siguiente diagrama ilustra una escalera de 14 peldaños y una altura total de 252 cm:

Altura total 252 cm

Fondo total 400 cm

ESCALERA – PREGUNTA 2

Área de contenido: Espacio y forma
Dificultad: 421
Porcentaje de respuestas correctas (países de la OCDE): 78,3 %

¿Cuál es la altura de cada uno de los 14 peldaños?

Altura: cm.

Puntuación

Crédito máximo: 18

Comentario

Este tipo de pregunta de respuesta construida abierta se sitúa en el contexto real de los carpinteros y, por tanto, se considera propia del contexto profesional. Tiene una dificultad de 421 puntos. No es necesario ser carpintero para entender cuál es la información pertinente; está claro que un ciudadano informado debería poder interpretar y resolver problemas como este, en los que se utilizan dos modos de representación: el lenguaje, incluido el de los números, y la representación gráfica. Pero la ilustración cumple una función sencilla y no esencial: los estudiantes saben cómo son unas escaleras. Merece la pena destacar esta pregunta, porque ofrece información redundante (el fondo es de 400 cm) que a veces es considerada confusa por los alumnos, pero dicha redundancia es frecuente en la solución de problemas reales. El contexto de las escaleras sitúa esta pregunta en el área espacio y forma, pero en realidad el procedimiento necesario para responderla es una sencilla división. Se presenta toda la información necesaria, e incluso más de la necesaria, en una situación reconocible, los alumnos pueden obtener la información pertinente de una sola fuente y, básicamente, la pregunta utiliza un único modo de representación. Todo ello, junto con la aplicación de un algoritmo básico, hace que la pregunta corresponda como mucho al Nivel 2.

669,3	Nivel 6
607,0	Nivel 5
544,7	Nivel 4
482,4	Nivel 3
420,1	Nivel 2
357,8	Nivel 1
	Por debajo del Nivel 1

Capítulo 9

Los profesores argentinos en perspectiva internacional: su formación, sus condiciones laborales y sus remuneraciones

Las condiciones laborales y salariales de los profesores, al igual que su formación, configuran los márgenes que delimitan sus posibilidades de acción en las escuelas. Asimismo, suponen la posibilidad de desplegar prácticas de enseñanza ordenadas, coherentes y con recursos necesarios para su efectividad. En la actualidad, distintos estudios han puesto de manifiesto que los sistemas educativos con mejores resultados se distinguen por la alta calidad de su profesorado, destacando al respecto sus altos niveles de formación y reclutamiento, así como el hecho de contar con buenas condiciones laborales y salariales. En su conjunto, estas investigaciones sugieren que el principal impulsor de las variaciones en el aprendizaje escolar es la calidad de los docentes (Barber y Mourshed, 2007; Hanushek, 2005; Rivkin, Hanushek y Kain, 2005; Hanushek y Rivkin, 2007; OCDE, 2005; Schleicher, 2009).¹⁹⁰ Teniendo en cuenta la centralidad de los profesores destacada por los recientes estudios, vale la pena preguntarse si el bajo rendimiento de los alumnos argentinos no guarda relación con la calidad de su profesorado. Es decir, con las condiciones materiales y formativas en función de las cuales los profesores de cada país ejercen su labor.

Aunque se haya señalado que la variación del rendimiento escolar obedece principalmente a los antecedentes socioeconómicos de los alumnos, en las tres ediciones del programa PISA también se subrayó la importancia de los factores propios del sistema educativo como son la formación de los profesores y sus prácticas organizativas. No obstante, los distintos informes PISA advierten que algunos de estos factores han sido medidos con mayor intensidad, mientras otros no han sido contemplados por la evaluación. Haciendo alusión a la escasa información que proporciona acerca de los profesores y sus prácticas de enseñanza, en su último informe señala lo siguiente: “gran parte de los estudios actuales sobre la eficacia de los centros

¹⁹⁰ Como quedó destacado en el capítulo anterior, en las investigaciones que integran el movimiento sobre eficacia escolar el análisis de los profesores ocupa un lugar central. En su conjunto, estos trabajos sostienen que de los profesores depende el “cambio”, y utilizan el concepto “cultura escolar” para dar cuenta del conjunto de elementos que forman parte de lo que los profesores hacen y piensan (Fullan, 2000).

educativos han llegado a la conclusión de que la calidad del profesorado sirve para predecir en gran medida los resultados del aprendizaje. Sin embargo, en esta evaluación PISA no ha sido posible medir este factor de rendimiento” (PISA, 2008: 274).¹⁹¹ La ausencia de un análisis acerca de los profesores en el programa PISA probablemente esté asociada al hecho de que la mayor parte de los estudios que buscaron estimar la incidencia de las características del profesorado sobre el aprendizaje escolar, dieron cuenta de la dificultad de hallar correlaciones estadísticas entre ambas variables, tal como ya había puesto de manifiesto en el año 1966 el *Informe Coleman*. En este sentido, identificar y medir la incidencia de los profesores en estudios empíricos de este tipo supone serios riesgos metodológico que aún no han sido resueltos (Carabaña, 2008).¹⁹² A pesar de lo afirmado anteriormente en cuanto a la existencia de estudios recientes que destacan la relación entre la calidad del profesorado y el aprendizaje estudiantil, también es cierto que otras investigaciones afirman lo contrario. Dicha situación puede remitir, en primer lugar, a las distintas metodologías a partir de las cuales fueron afrontados los distintos estudios: en el primer grupo, mediante análisis de casos cualitativos, mientras que aquellos estudios que minimizaron el vínculo entre calidad de profesorado y aprendizaje estudiantil se basaron en metodologías cuantitativas y estadísticas. En segundo término, es de destacar, que aquellas investigaciones que relativizan la relación entre calidad del profesorado y aprendizaje estudiantil, fueron llevadas a cabo en los países industrializados de Europa y en Estados Unidos, donde los enseñantes no sólo tienen garantizada una buena formación inicial, sino también adecuadas condiciones materiales. El escenario escolar de Argentina es muy distinto, sobre todo, en lo que refiere a las condiciones de trabajo y salariales, motivo por el cual, la relación entre calidad docente y aprendizaje escolar merece ser revisada en profundidad.

¹⁹¹ Entre los estudios citados en el informe PISA 2008 destaca los siguientes Wright, Horn y Sanders (1997), Wayne y Youngs (2001) y Loeb (2003).

¹⁹² Carabaña (2008:84) señala al respecto, que “un fallo puede estar en el rango de variación. Podrían darse en los recursos humanos los mismos rendimientos decrecientes que en los recursos materiales, de tal modo que sea fundamental dominar la materia que se enseña y añadir poco o nada tener un título de diplomado o de licenciado, o haber hecho prácticas durante la carrera. Otro fallo puede estar en la elección de los rasgos relevantes de los profesores y en su medida. El Informe Coleman, por ejemplo, orientado como estaba a los recursos, se interesó sobre todo por la titulación de los profesores, pero muchos expertos dicen que los rasgos principales de los buenos profesores no son cognitivos, sino de personalidad”.

Para abordar dicha cuestión el capítulo se organiza en tres secciones. En la primera, se describe el tipo de formación inicial que reciben los profesores argentinos. Concretamente, el análisis se reduce a los aspectos cuantificables y comparables de la formación (tipo de institución donde se realiza, duración, etc.). Específicamente, para el caso de Argentina se constatará que en los años 1990 la formación docente fue uno de los aspectos claves de la reforma; no obstante, esta situación llevó a una alta dispersión en lo que respecta a los títulos y a su duración, así como no estuvo acompañada por la mejora real de las condiciones materiales de la profesión. En el año 2006, cuando se sanciona una nueva ley de educación, las políticas de formación docente adquieren otra vez centralidad, siendo su propósito principal la superación de la fragmentación a la que había conducido la reforma en lo que respecta a la formación inicial. En la segunda sección, se contrastan las condiciones laborales de los profesores argentinos y españoles, extendiendo la comparación a los países latinoamericanos que integraron PISA y a un grupo de países de mayor nivel económico de la OCDE. Desde una perspectiva internacional, y reconociendo que la práctica escolar está determinada en buena medida por los aspectos materiales del trabajo docente, el objetivo es demostrar que el sistema educativo argentino no garantiza a sus profesores las condiciones laborales suficientes para su efectivo desenvolvimiento profesional. Para abordar dicha cuestión se limita el análisis a las dimensiones sobre las que existen datos comparables: el tamaño de las clases, la media de alumnos por profesor y el volumen de horas que dedican a la enseñanza en cada país. Finalmente, en la tercera parte del capítulo, se examinan las retribuciones que perciben los profesores argentinos a nivel nacional e internacional.

No es posible abordar la pregunta inicial del capítulo exclusivamente a partir de los datos de PISA. Dicha evaluación proporciona escasa información acerca de los profesores por lo cual es muy complicado, a partir de este estudio, conocer los rasgos que adoptan en cada país, así como establecer la existencia de correlaciones entre éstos y el rendimiento escolar. Para cubrir este vacío, gran parte de la información analizada procede de la base de indicadores de la OCDE sobre la educación. Para Argentina, se recurre también a la información del Ministerio de Educación de la Nación y de un importante estudio realizado por el IIPE-UNESCO acerca de la profesionalización de los docentes en los países de América Latina. En algunas ocasiones la información procede también de las entrevistas realizadas a los profesores.

1. Algunas características sobre la formación de los profesores en Argentina

Difícil es presentar un panorama ordenado de la formación docente en Argentina. En primer lugar, porque durante los años 1990 se puso en marcha una importante reforma del sistema educativo que supuso, entre otras cuestiones, la transferencia de las instituciones de formación docente del ámbito nacional al provincial. Supuso también el cambio de estructura del sistema educativo, y la adaptación de la formación docente a los nuevos niveles de enseñanza (véase capítulo sobre sistema educativo argentino). Los contenidos de la enseñanza también fueron modificados, y lo mismo ocurrió con los planes curriculares de la formación docente, que debieron actualizarse con sus consecuencias directas sobre las titulaciones y la duración de las carreras. En su conjunto, estos cambios dieron lugar a una amplia variedad de títulos docentes, sobre todo para la enseñanza secundaria que fue el nivel que sufrió mayores modificaciones. Así, durante la última década convivieron en el sistema educativo los llamados títulos docentes pre-reforma y pos-reforma, que no sólo variaban en cuanto a la titulación ofrecida y su duración, sino también en cada una (y a veces hasta en el interior) de las jurisdicciones provinciales del país.

En segundo lugar, la dificultad de caracterizar la formación docente en Argentina se debe a que en el año 2006 una nueva ley de educación fue sancionada. En dicha regulación la formación docente vuelve a adquirir centralidad. El propósito es mejorarla y jerarquizarla, superando la fragmentación a la que había dado lugar la reforma de los noventa. Los planes curriculares de la formación se modifican otra vez, y se extiende su duración. En la actualidad la formación de los profesores argentinos está en un período de transición entre la vieja y nueva regulación, que dificulta enormemente su descripción.¹⁹³

Teniendo en cuenta estas dificultades, el propósito de este apartado es presentar algunos de los rasgos más importantes que distinguieron a la formación docente durante los últimos años. La formación del profesorado en Argentina será contrastada con la de

¹⁹³ Para Argentina es interesante el trabajo de Terigi (2009) quien analiza con detalle la estructura curricular de la formación de los profesores de nivel secundario. Se detiene también en los límites que presenta la formación inicial en cuanto tal, entre los cuales destaca la extensión de las carreras profesionales de los profesores, y la alta proporción de profesores sin título, que no provienen del sistema formador.

España. Al respecto, la información disponible y comparable se reduce a tres cuestiones: la duración de la formación, el tipo de instituciones donde es realizada, y los procesos de selección o reclutamiento de los profesores en la enseñanza pública. No se dispone de información comparable respecto a los contenidos de la formación entre ambos países.¹⁹⁴

1. 1. La formación de los profesores argentinos durante y después de la reforma educativa

La formación docente fue uno de los aspectos claves de la transformación educativa argentina. El cambio de estructura y los nuevos contenidos de la enseñanza exigieron la redefinición de la formación inicial de los profesores, igual que la actualización de quienes ya estaba en ejercicio. En la Ley Federal de Educación (1993) y en la Ley de Educación Superior (1995), así como en las respectivas resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación, quedaron sentadas las bases de la formación docente en el país.¹⁹⁵ En su conjunto, estas regulaciones definieron los tipos de instituciones de formación docente según los niveles y ciclos de la enseñanza (Institutos Superiores de Formación Docente, Colegios Universitarios, Institutos Universitarios, Universidades) y la organización curricular básica de dicha formación. A partir de entonces, la formación de los profesores quedó a cargo de las instituciones de educación superior.

Cabe señalar que en país, la educación superior se presenta como un sistema binario. Por un lado, está el subsistema no universitario o terciario, integrado por los Institutos superiores cuyas carreras están orientadas, en su mayoría, a la formación docente, pero también a la formación técnica profesional (la duración de estas carreras es de dos a cuatro años). Por otro lado, se encuentra el subsistema universitario, conformado por las universidades e institutos universitarios.¹⁹⁶ En estos dos subsistemas es donde los profesores adquieren su formación inicial, aunque la mayoría lo hace en los tradicionales Institutos de Formación Docente.

¹⁹⁴ Aunque no se analizará dicha cuestión, cabe señalar que investigaciones recientes sobre los profesores en los países de América Latina destacan el bajo nivel académico de su formación. Véase al respecto Santibáñez (2003).

¹⁹⁵ Específicamente, en la Resolución 52/96 quedaron establecidas las bases para la reorganización del sistema de Formación Docente en respuesta a lo previsto en la Ley Federal de Educación (Art. N° 53 y N° 66, inciso d y e) y en la Ley de Educación Superior (Art. N° 15 al N° 19 y N° 21, N° 22 y N°24).

¹⁹⁶ Estas últimas son instituciones cuya oferta académica se circunscribe a una sola área disciplinar.

Como consecuencia de la reforma educativa, las instituciones de formación docente debieron adecuar los títulos hasta entonces vigentes a las nuevas denominaciones previstas por la ley, al tiempo que las nuevas ofertas debían otorgar títulos acordes a la nueva estructuración del sistema.¹⁹⁷ Esta situación llevó a que coexistieran títulos adaptados a la nueva legislación con otros cuyas denominaciones aún no se habían actualizado en función de los requerimientos de la nueva ley. Como resultado, comenzaron a existir importantes variaciones en cuanto a la duración de la formación, y no sólo entre los niveles de enseñanza, sino también entre las provincias y hasta al interior de las mismas. No obstante, y en términos generales, la formación para la enseñanza primaria comprendía entre dos y tres años, mientras para el nivel secundario entre cuatro y cinco. La diversidad de títulos en cuanto a denominaciones y años de duración han sido rasgos que distinguieron a la formación de los profesores argentinos durante los últimos años. Esta situación ha sido más crítica en la enseñanza secundaria, donde el cambio de estructura fue muy importante. Así, en cada subsistema, en cada región y hasta dentro de cada provincia existían títulos con denominaciones similares pero con diferentes duraciones. Junto a la diversidad de titulaciones para planes de estudio similares en contenidos y con diferente duración, también era común que existan, en sentido inverso, títulos idénticos o similares a los que correspondían diferentes planes de estudio, ya sea en cuanto a contenido como en duración (Dirié y Hirschberg, 2008; Dirié, 2002).

El cambio en la formación inicial de los docentes propuesto por la LFE, fue acompañado por un programa masivo de capacitación y perfeccionamiento ejecutado a través de la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC).¹⁹⁸ Coordinada por el Ministerio de Educación de la Nación, esta red ha tenido por objetivo las tareas de capacitación según los nuevos lineamientos de la reforma. Asimismo, supuso la construcción de un sistema de acreditación para las instituciones de formación docente (véase al respecto capítulo sobre sistema educativo argentino). El propósito de la

¹⁹⁷ Los nuevos títulos eran: Profesor de Educación Inicial; Profesor de primero y segundo Ciclo de la EGB; Profesor de tercer ciclo de la EGB y la Educación Polimodal (en una disciplina específica); Profesor de Educación Especial; Profesor de Educación Física; Profesor en Artes; Profesor de idioma extranjero por ciclos; Profesor Intercultural Bilingüe por ciclos; Profesor en Ciencias Sagradas; Profesor de Escuelas de Alternancia. En la Resolución N°63 del Consejo Federal de Cultura y Educación del año 1996 quedaron establecidas las denominaciones de los títulos acordes a los nuevos niveles educativos definidos por la Ley Federal de Educación.

¹⁹⁸ Específicamente, los lineamientos de la nueva formación docente quedaron definidos en los documentos A3 y A9 del Consejo Federal de Cultura y Educación.

capacitación era la “redefinición” del saber incorporado por los profesores con el fin de adecuarlos a los nuevos requerimientos introducidos por los diversos programas de la reforma. Investigaciones posteriores mostraron que esta “deslegitimación” de los conocimientos de los profesores, se tradujo en una sensación de inseguridad y malestar en amplias capas del cuerpo profesoral (IIPE/UNESCO, 2000; Tenti Fanfani, 2005). Además, el desfase entre la formación que tenían y los nuevos requerimientos que suponía la reforma, explica la predisposición a incorporarse y participar de las actividades de capacitación ofrecidas por la Red (Serra, 2001). De este modo, la amplia participación en los cursos de capacitación ha sido interpretada tanto como una necesidad de perfeccionamiento profesional requerida por la reforma, como una estrategia de supervivencia en el sistema, motivada por el miedo a perder el puesto de trabajo por efecto de una descalificación (Tenti Fanfani, 2005; Feldfeber, 2006).

Las dificultades que supuso la aplicación de la LFE, junto al incierto panorama económico por el cual transitó el país durante los primeros años del presente siglo, llevaron a un sentimiento generalizado de crisis de la educación argentina. Distintos sectores sostuvieron que el modelo educativo impuesto durante los años 1990 había iniciado un proceso de desintegración y fragmentación del sistema educativo (Tiramonti, 2001; Puiggrós, 2008). Frente a este panorama, el gobierno de N. Kirchner sancionó en el año 2006 la Ley de Educación Nacional. Como quedó señalado en el tercer capítulo, entre otras cuestiones, la nueva legislación ha pretendido dejar en claro la voluntad del Ministerio de Educación de la Nación de retomar funciones centrales y liderar la intervención heterogénea e igualitaria sobre el sistema educativo (Rivas, 2006). Entre las principales novedades que incluyó la nueva ley, destaca la jerarquización y revalorización de la formación de los profesores, en tanto se los considera, una vez más, un factor clave para mejorar la calidad de la educación. Así, a partir de la nueva legislación la formación de los profesores se extiende en cuanto a su duración; para el nivel primario pasa a ser de cuatro años y, en función de la disciplina, de cuatro a cinco años para la secundaria.¹⁹⁹ Los planes curriculares de la formación docente vuelven también a modificarse, con el propósito de hallar cierta coherencia a nivel nacional. A partir de entonces, la formación docente se estructura en dos ciclos: una formación básica y común centrada en los fundamentos de la profesión docente y el

¹⁹⁹ La formación docente para el Nivel Inicial y Primario pasa a ser de cuatro años, introduciéndose formas de residencia según las definiciones que establezca cada jurisdicción (art. 75).

conocimiento y reflexión de la realidad educativa, y una formación especializada para la enseñanza de los contenidos de cada nivel y modalidad. Se crea también el Instituto Nacional de Formación Docente en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación, cuya función principal es planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente en todo el país. En suma, con esta nueva regulación se hace explícita la necesidad de articular la formación docente en todo el territorio nacional, que se venía caracterizando por su profunda heterogeneidad en cuanto a las titulaciones ofrecidas, su duración y hasta en los planes curriculares (Terigi, 2009).

Pero, más allá del caos organizativo de la formación inicial de los profesores argentinos, lo que la distingue básicamente de otros países es que no se realiza exclusivamente en universidades o facultades pedagógicas, sino más bien en institutos creados especialmente para tal fin. En España la situación es distinta, pues los profesores de enseñanza obligatoria adquieren su formación en instituciones universitarias, específicamente en las llamadas facultades de educación, mientras quienes desempeñan la enseñanza secundaria (sobre todo de segundo ciclo) tienen el título de licenciado en alguna disciplina afín a la asignatura que dictan. Por lo tanto, los profesores españoles de enseñanza obligatoria son formados en facultades universitarias y su formación tiende a realizarse bajo un programa unificado. En cuanto a la duración de la formación, para la enseñanza primaria suele ser de tres años, mientras que para la ESO y el Instituto de cuatro. En la mayoría de países de la OCDE el tiempo de formación en primaria y secundaria de primer ciclo es por lo general de cuatro años, siendo más largo el período de formación y con una orientación más académica entre los países en el segundo ciclo de educación secundaria o no obligatoria (OCDE, 2008).

1. 2. La selección de los profesores argentinos en las escuelas públicas

Para comprender los procesos de selección de los profesores argentinos en el sector público, hay que señalar que en el sistema educativo del país la forma que adquirió la carrera docente deviene de la conformación histórica del docente como un “representante-funcionario” del Estado (Birgin, 2000). Por consiguiente, en el estatuto de los profesores de cada región está regulado el ingreso y su trayectoria en la enseñanza pública, así como la forma de valoración y control del trabajo realizado. En estas leyes, la carrera docente obedece a un esquema burocrático, jerárquico y

centralizado. El ingreso es por un único “punto de entrada”; luego se puede avanzar, permanecer o salir, pero no existen alternativas de recorrido (Morgade y Birgin, 2000). No obstante, la carrera docente en Argentina tiene como aspecto “dinámico” a los concursos que definen las posibilidades de movimiento a través de ésta (Saforcada, *et al.*, 2007). El funcionamiento de la carrera es regulado tanto por el gobierno de la educación en la jurisdicción como por ciertos organismos específicos denominados Juntas o Tribunales de Disciplina y/o Clasificación.²⁰⁰ Dichos organismos son los encargados de seleccionar a los profesores en base a un grupo de criterios establecidos públicamente, que privilegian la formación y la antigüedad. De hecho, la selección se efectúa a través de una convocatoria abierta que no requiere de ningún tipo de examen.²⁰¹ Aunque hay ciertas coincidencias en la manera de seleccionar a los profesores en el sistema educativo español, puesto que el profesorado continúa gozando del estatuto de funcionario público (Pedró, 2006), en España para ocupar un cargo en la enseñanza pública se deben superar las llamadas oposiciones, que implican exámenes de selección. Los concursos-oposición son en este país la forma preferida y obligatoria para acceder a un cargo de profesor en las instituciones públicas. Cabe destacar que en este país, igual que en Argentina, los candidatos no saben abiertamente para qué plaza y en qué escuela se están postulando, sólo conocen los destinos a posteriori puesto que los centros escolares no son quienes se encargan de seleccionar a sus profesores.

Más allá de estas diferencias, los datos que a continuación se muestran ponen de manifiesto que la mayoría de los profesores argentinos en actividad tienen un título profesional con formación pedagógica específica. Mientras que, en menor proporción, destacan quienes poseen un título universitario que no necesariamente tiene alguna incumbencia en el campo de la enseñanza, y quienes desempeñan la docencia sin poseer ningún título formal, hecho que ocurre especialmente en el campo de la educación técnica. Por consiguiente, en el país la situación varía, sobre todo, en función del nivel de enseñanza. Así, casi todos los profesores del nivel primario tienen formación pedagógica (97,5%), mientras en la enseñanza secundaria trabaja un porcentaje relevante de profesionales universitarios (13,6%).

²⁰⁰ Estos últimos suelen estar conformados por docentes elegidos por sus pares y por instancias oficiales de gobierno o decentes designados por ellas, en diferente proporción según la jurisdicción.

²⁰¹ Durante los años 1990 varios fueron los intentos que buscaron modificar los estatutos que regulan el ingreso y la carrera de los docentes argentinos. Entre los puntos más controvertidos, destaca la modificación de los mecanismos tradicionales de ingreso a la carrera, que esperaban ser reemplazados por la contratación en forma directa de los profesores por parte de los establecimientos escolares.

Tabla N° 1. Título que posee el docente en Argentina según el nivel de enseñanza

<i>Titulación</i>	<i>Primario</i>	<i>Secundario</i>
Título docente	97,5	77,5
Título Universitario no docente	0,6	13,6
Otro título no docente	1,2	8
Sin título	0,1	-
Ns/Nc	0,6	0,9

Fuente: Tenti Fanfani, 2005

Al respecto, el estudio PISA 2006 proporciona datos acerca de la proporción de profesores en las escuelas con título universitario. Así, a los directores de los centros se les preguntó acerca de la cantidad de profesores en sus escuelas, distinguiendo entre quienes disponen de la certificación oficial y quienes presentan otro tipo de estudios universitarios. Para Argentina la información muestra que el 80% de los estudiantes de quince años evaluados por el programa PISA asistía a escuelas cuyos profesores contaban con la certificación pedagógica necesaria, mientras el 20% tenía profesores con título universitario. No obstante, y aunque evaluaciones como PISA no den cuenta de dicha situación, es importante destacar que las escuelas secundarias de Argentina, igual que ocurre en el resto de países de la región latinoamericana, se distinguen por la alta cuota de agentes sin título docente que se desempeñan en este nivel (Vaillant, 2005). Esta situación supone ciertos límites o “lagunas cualitativas” para la enseñanza, en tanto existen variaciones importantes entre las escuelas y los niveles de enseñanza del sistema educativo argentino en lo que respecta a la titulación de los docentes (Terigi, 2009). Es decir, al personal en ejercicio que no reúne la formación requerida para ejercer la profesión.

2. Las condiciones laborales de los profesores argentinos

Los factores que inciden en la creación de un contexto laboral son numerosos, pero los más estudiados suelen ser el tamaño de las clases, la media o ratio de alumnos por profesor y el volumen de horas de trabajo.²⁰² El número de estudiantes por clase y la ratio alumnos/profesor son dos variables cuyo comportamiento es posible examinar a partir de los datos de PISA. Lamentablemente, dicha evaluación no informa acerca de las horas que los profesores dedican a su trabajo, y en particular a la enseñanza. Por tal

²⁰² La cantidad de profesionales que colaboran con los docentes es también una de las variables más estudiadas, pero al no disponer de datos para Argentina dicho indicador no será contemplado.

motivo se recurre a la información que procede de la base de indicadores sobre la educación de la OCDE (para Argentina los más recientes datan del año 2005), y específicamente para Argentina a los datos de un importante estudio sobre la profesionalización de los docentes en América Latina (Tenti Fanfani, 2005).

2. 1. El número de estudiantes por clase y la ratio alumnos/profesor

La ratio y el número de estudiantes por clase son dos factores que los profesores tienen presente cuando definen sus condiciones laborales. Un elevado número de alumnos por clase es percibido como un aspecto negativo de su trabajo. Es frecuente pensar que las clases más pequeñas no sólo permiten centrarse de manera individual en los alumnos, sino que también suponen una disminución del tiempo de clase que los profesores dedican a mantener el orden. Para la mayoría, las clases reducidas son sinónimo de mejores condiciones de trabajo. Se sostiene, a su vez, que el tamaño de la clase influye en los procesos de elección por parte de los padres, y de este modo se lo considera tanto un indicador de las condiciones laborales de los profesores, como un factor para valorar la calidad del sistema educativo (OCDE, 2008).

Las dos variables de PISA que se tienen en cuenta son: el tamaño de la clase de idioma nacional en la que se encuentran la mayor parte de los alumnos de quince años, y la proporción de estudiantes por profesor en el nivel de enseñanza al que asisten los estudiantes de quince años. La información procede tanto de los directores como de los estudiantes (la ratio fue computada a partir de las respuestas de los directores sobre sus escuelas; el número de alumnos por clase fue computado a partir de las respuestas de éstos). En primer lugar, se muestra el tamaño medio de la clase en Argentina y España, se extiende también la comparación a un amplio grupo de países. Los datos muestran que en Argentina el número de alumnos por clase es superior respecto a España y al conjunto de países de la OCDE. Lo mismo ocurre en el resto de países de América Latina, aunque en algunos de estos países la diferencia es mayor. Así, mientras en Argentina el número promedio de alumnos por curso fue en PISA 2000 de 30 y en PISA 2006 de 31; en el conjunto de países de la OCDE fue de alrededor de 25. La diferencia ha sido mayor con algunos de los países vecinos, tal el caso de Brasil donde el número de alumnos por clase llegó a los 39 en PISA 2000. En Chile y en México las clases también fueron más numerosas que en Argentina.

Tabla N° 2. Tamaño de las clases de idioma nacional, PISA 2000

<i>Países</i>	<i>Número promedio de estudiantes por clase</i>
	2000
Argentina	30
Chile	36,1
México	35
Perú	33,1
Brasil	38,8
España	24,4
Suiza	18,2
Italia	22
Alemania	24,1
Portugal	22,2
Irlanda	24,1
Suecia	21,2
Finlandia	19,5
Dinamarca	17,4
Corea	37,6
Hong Kong-China	38
Japón	38,8
Estados Unidos	23,5
Reino Unido	24,9
Media OCDE	24,6

Fuente: Elaboración propia sobre OECD/UNESCO-UIS, 2003.

Las diferencias entre el sector público y privado no fueron importantes en Argentina, pues no siempre las clases fueron más pequeñas en el sector privado. Por ejemplo, en PISA 2006 las escuelas subvencionadas superaron la media del país situándose en los 33 alumnos por clase, mientras en las privadas independientes las clases fueron en promedio de 30 alumnos, igual que las públicas. Algo similar ocurrió en España, donde menos concurridas fueron las clases del sector público (28 alumnos por clase contra 30 en el sector privado).

A partir de estos mismos datos es posible conocer cómo incide el hecho de que las clases sean más o menos numerosas sobre el rendimiento escolar en cada uno de los países. En la siguiente tabla se compara el caso de Argentina con el de España, mostrando el rendimiento medio en las pruebas de Ciencias en PISA 2006 y en cada una de las categorías de la variable número de alumnos por clase.

Tabla N° 3. Porcentaje de estudiantes por clase del idioma nacional de enseñanza con relación al nivel en el que se encuentran la mayor parte de los alumnos de 15 años en Argentina y España

	<i>Argentina</i>			<i>España</i>		
	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Rendimiento en Ciencias</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Rendimiento en Ciencias</i>
15 o menos	100	2,4	300,48	550	2,8	476,67

16 a 20	533	13,1	335,15	2571	13,2	480,72
21 a 25	438	10,17	355,83	5783	29,8	487,26
26 a 30	909	22,3	392,08	7170	36,9	489,5
31 a 35	973	23,9	409,1	969	5	500,76
36 a 40	600	14,7	456,85	134	0,7	519,22
41 a 45	42	1	352,45	183	0,9	485,6
46 a 50	88	2,2	401,29	379	2	485,72
Más de 50	391	9,6	419,58	1678	8,6	499,22

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos PISA 2006.

La tabla muestra que entre ambos países las diferencias no fueron muy importantes, aunque en España las clases fueron menos numerosas. Así, mientras el 70% de los alumnos argentinos estaba en cursos cuyo tamaño osciló entre los 26 y los 35 alumnos, y el 15% en cursos de 36 a 40 estudiantes, en España alrededor del 80% no superaba las clases de 30 alumnos. En los dos países alrededor de un 9% asistía a clases escolares de más de 50 alumnos. En cuanto a la relación entre esta variable y el aprendizaje estudiantil, se observa que en ambos países la asociación es positiva, aunque una vez superados los 40 alumnos por clases se convierte en negativa. Lo más llamativo es el rendimiento de los alumnos situados en las dos categorías extremas. Así, quienes estaban en los cursos más numerosos lograron un rendimiento similar al promedio para el conjunto de cada país, mientras quienes asistían a los más pequeños lograron puntuaciones más bajas.²⁰³ Aunque el comportamiento de esta variable ha sido similar en los dos países, las diferencias de rendimiento entre los alumnos situados en las distintas categorías fueron bastante más pronunciadas en Argentina. Por ejemplo, entre las clases de 36 y 40 alumnos y las de 41 a 45 hubo una brecha de rendimiento de algo más de 100 puntos, mientras en España sólo llegó a los 34. Sin embargo, y como sucede con los países miembros de la OCDE, el análisis estadístico de PISA muestra que en los sistemas educativos latinoamericanos donde el número de estudiantes por clase es en promedio de 35 este factor no tiene un efecto negativo sobre el rendimiento escolar; aunque las puntuaciones comienzan a declinar cuando los cursos superan los 38 alumnos (OECD/UNESCO-UIS, 2003). En Argentina existiría entonces un rango determinado donde agregar estudiantes a las clases no incide negativamente sobre sus posibilidades de aprendizaje.

²⁰³ En el informe PISA se advierte que dicha situación puede obedecer al hecho de que en estos países los estudiantes con mayor dificultad se agrupan en clases reducidas, de manera de brindarles mayor atención (OCDE, 2002).

Por último, cabe señalar que en el análisis estadístico de PISA se destaca cierta asociación entre esta variable y el PIB de los países. El tamaño de las clases suele ser más alto en aquellos países de mediano y bajo ingreso, que en aquellos de ingreso elevado de la OCDE. Este hecho no debe sorprender si se recuerda que los salarios de los profesores representan más del 80% del gasto en educación en casi todos los países; en Argentina llega al 93%.

Tabla N° 4. Rendimiento en lectura en una selección de países por cuartiles de la variable tamaño de la clase. PISA 2000

<i>Países</i>	<i>Tamaño de la clase por cuartiles</i>			<i>Rendimiento medio en lectura</i>		
	<i>Cuartil Inferior</i>	<i>Cuartil medio</i>	<i>Cuartil Superior</i>	<i>Cuartil Inferior</i>	<i>Cuartil Medio</i>	<i>Cuartil Superior</i>
Argentina	20,5	30,3	39,1	390	428	463
Chile	25,9	37,4	43,9	415	410	422
México	20,1	35,1	49,6	393	422	462
Perú	19,8	34,1	44,4	314	333	345
Brasil	26,1	39,6	50,1	393	399	402
España	16,2	24,9	31,7	479	496	511
Suiza	11,9	18,7	23,6	448	508	535
Italia	16,4	22,3	27,2	483	491	491
Alemania	17,5	24,5	29,8	455	501	527
Portugal	15,1	22,5	28,4	453	475	486
Irlanda	16,2	24,9	30,5	485	536	554
Suecia	14,3	21,5	27,7	504	526	528
Finlandia	14,6	19,4	24,5	535	548	564
Dinamarca	12,7	17,6	21,9	486	510	515
Corea	24,1	39,9	46,4	498	543	548
Hong Kong-China	29,8	39,6	42,9	486	536	552
Japón	32	39,9	43,1	504	537	534
Estados Unidos	14,3	24	31,8	490	514	522
Reino Unido	17,2	25,9	30,6	500	534	539
<i>Media OCDE</i>	15,1	24,2	34,8	480	510	520

Fuente: OCDE, 2003

Los datos presentados muestran que, efectivamente, los profesores argentinos tienen a su cargo clases algo más numerosas que en España, sin embargo la diferencia no ha sido tan amplia. Por otra parte, no queda claro que las clases más pequeñas, y que suelen ser las preferidas por los profesores, sean las más efectivas para el aprendizaje escolar. Además, el propio informe PISA muestra que no sólo sistemas educativos con clases pequeñas como es el caso de Finlandia obtienen resultados muy altos, sino también sistemas educativos como el de Japón y Corea que se distinguen por clases escolares numerosas.

En cuanto al promedio de alumnos por profesor, la siguiente tabla muestra que en Argentina los valores son levemente inferiores respecto al conjunto de países de la OCDE, incluido España. En PISA 2006 la ratio fue de 11,36 mientras en España de 12,36 y en el conjunto de la OCDE de 13,3.²⁰⁴ La diferencia sí fue notable con algunos países latinoamericanos, por ejemplo en Chile la ratio llegó casi a los 25 alumnos por profesor, en México a los 27 y en Brasil a los 30. Los valores para Argentina fueron todavía más bajos en PISA 2000, de apenas 8,44 estudiantes por profesor. Entre las escuelas públicas y privadas argentinas tampoco hubo importantes diferencias. En PISA 2006 y en el sector privado independiente la ratio fue de 13,41, mientras en el subvencionado de 11, igual que en el sector público. En España la ratio fue bastante más elevada en el sector privado donde llegó a los 17 estudiantes por profesor, siendo de sólo 10 en el público.

Tabla N° 5. Proporción de estudiante por profesor en PISA 2006 y rendimiento en Ciencias. Algunos países

<i>Países</i>	<i>Ratio estudiante/profesor</i>	<i>Rendimiento en Ciencias</i>
Argentina	11,4	391
Brasil	31,4	390
Chile	24,9	438
México	27,1	410
España	12,4	488
Suiza	11,9	512
Italia	9,2	475
Alemania	17,2	516
Portugal	8,9	474
Irlanda	13,3	508
Suecia	12,3	503
Finlandia	11,3	563
Dinamarca	11,7	496
Corea	16,3	522
Japón	12,8	531
Estados Unidos	15,3	489
Reino Unido	15,3	515
<i>Media OCDE</i>	13,4	500

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos OCDE PISA 2006.

La relación entre esta variable y el rendimiento escolar en PISA tampoco ha quedado clara, tal como era de esperar según la literatura especializada (Hanushek, 1998). Países con una ratio más elevada que la media de la OCDE, como son Corea y Reino Unido, obtuvieron puntuaciones muy altas; lo mismo ocurrió en aquellos países cuyos valores

²⁰⁴ En Argentina la ratio estudiante/profesor en las escuelas privadas independientes es de 13,41 y en las dependientes 10,81.

estuvieron por debajo del promedio de la OCDE, tal el caso de Finlandia. Por otra parte, Argentina tuvo una de las ratios más bajas de la región y, sin embargo, sus puntuaciones fueron similares a las de Brasil y México e inferiores a las de Chile, que se distinguió por su ratio elevada. En suma, los datos de PISA muestran que la asociación entre esta variable y el rendimiento es muy débil, por lo menos en el rango de ratios que van de los 10 a 20 alumnos por profesor.²⁰⁵ De estos datos se concluye, que el sistema educativo argentino no se diferencia a nivel internacional en lo que refiere a la proporción de estudiantes por profesor. Las condiciones laborales de los docentes del país, por lo menos de quienes trabajan en el sector medio, no estarían afectadas negativamente por esta variable. Por consiguiente, no habría necesidad de reducir el tamaño de las clases, ya sea para mejorar las condiciones de trabajo de los profesores como para mejorar el rendimiento escolar.

2. 2. Las horas de clases de los profesores

Otra de las variables que incide en la determinación de las condiciones laborales de los profesores es el número de horas que dedican a su trabajo, más específicamente a la enseñanza. Por lo general, los profesores consideran que un número elevado de horas de clases incide negativamente sobre su actuación. Por un lado, porque supone menos tiempo para realizar otras tareas que no se reduzcan exclusivamente al dictado de la clase (por ejemplo, actividades de capacitación, reuniones con colegas, etc.). Por otra parte, porque conduce a un menor compromiso y dedicación con su trabajo como resultado del agotamiento que supone estar tantas horas frente a los alumnos.

En la mayoría de los países los profesores deben trabajar un número determinado de horas a la semana para percibir las retribuciones correspondientes a un contrato a tiempo completo, lo cual incluye tanto la enseñanza como aquellas tareas no docentes. Para un amplio grupo de países, los datos que proceden de la OCDE y que se exponen en la tabla N° 6 ilustran dicha información junto a los días de clases al año. Lamentablemente, la base de datos de la OCDE no dispone de la información correspondiente a Argentina, aunque a partir de los datos del Ministerio de Educación

²⁰⁵ En el capítulo de escuelas públicas y privadas no se pudo utilizar esta variable debido a la elevada cantidad de casos perdidos, además demostraba una escasa relación con el rendimiento.

de dicho país sí es posible conocer el número de “horas cátedra” que pueden tener como máximo los profesores en cada nivel, y que coinciden con el número de horas lectivas. Cabe destacar que los profesores argentinos de la enseñanza secundaria son contratados por “hora cátedra”. En efecto, en su desarrollo histórico la escuela media argentina se estructuró en torno a tres disposiciones básicas: la clasificación de los currículos, el principio de designación de los profesores por especialidad y la organización del trabajo docente por horas de clase (Terigi, 2008). Resultado de esta forma de contratación, es frecuente que los profesores del país trabajen en más de un establecimiento, de manera de alcanzar una remuneración equivalente a un contrato a tiempo completo. En muchas ocasiones, esta situación limita las posibilidades de compromiso con la institución.

Tabla N° 6. Organización de la jornada laboral de los profesores. Año 2006, algunos países

<i>Países</i>	<i>Semanas de clases</i>			<i>Días de clases</i>			<i>Horas lectivas</i>			<i>Horas de trabajo en el centro</i>			<i>Total reglamentario de horas de trabajo</i>		
	<i>Prim.</i>	<i>Sec. Inf.</i>	<i>Sec. Sup.</i>	<i>Prim.</i>	<i>Sec. Inf.</i>	<i>Sec. Sup.</i>	<i>Prim.</i>	<i>Sec. Inf.</i>	<i>Sec. Sup.</i>	<i>Prim</i>	<i>Sec. Inf.</i>	<i>Sec. Sup.</i>	<i>Prim</i>	<i>Sec. Inf.</i>	<i>Sec. Sup.</i>
Países Latinoamericanos															
Argentina	36	36	36	180	180	180	900	900	1080	-	-	-	900	900	1080
Brasil	40	40	40	200	200	200	800	800	800	800	800	800	-	-	-
Chile	40	40	40	192	192	192	864	864	864	1.152	1.152	1.152	-	-	-
México	42	42	36	200	200	172	800	1.047	843	800	1.167	971	-	-	-
Países OCDE															
España	37	37	36	176	176	171	880	713	693	1.140	1.140	1.140	1.425	1.425	1.425
Italia	38	38	38	167	167	167	735	601	601	-	-	-	-	-	-
Alemania	40	40	40	193	193	193	810	758	714	-	-	-	1.765	1.765	1.765
Portugal	36	36	36	172	172	172	860	757	688	1.260	1.260	1.260	1.440	1.440	1.440
Irlanda	37	33	33	183	167	167	915	735	735	1.036	735	735	-	-	-
Finlandia	38	38	38	187	187	187	673	589	547	-	-	-	-	-	-
Dinamarca	42	42	42	200	200	200	648	648	364	1.306	1.306	-	1.680	1.680	1.680
Corea	37	37	37	204	204	204	802	548	552	-	-	-	1.554	1.554	1.554
Japón	35	35	35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.952	1.952	1.952
Estados Unidos	36	36	36	180	180	180	1.080	1.080	1.080	1.332	1.368	1.368	-	-	-
Reino Unido	38	38	38	190	190	190	-	-	-	1.265	1.265	1.265	1.265	1.265	1.264
Media OCDE	38	38	37	187	185	183	812	717	667	1.185	1.214	1.159	1.662	1.651	1.654

Nota: Para Argentina los datos proceden del Ministerio de Educación; para el resto de países de la base de indicadores de la OCDE. Año de referencia 2006.

Fuente: OCDE, 2006 y Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la calidad Educativa.

Al mirar el número de horas lectivas, que en Argentina corresponden a las denominadas horas cátedra, se observa que los profesores del nivel secundario del país trabajan más tiempo por año que aquellos de la enseñanza primaria (algo más de 100 horas). Esta situación contrasta con la observada en la mayoría de países comparados, entre ellos España, donde habitualmente los docentes de primaria dedican más horas al dictado de clases (en España alrededor de 187 horas más). En países como Brasil y Chile no hay diferencias, mientras en México los profesores de enseñanza secundaria de primer ciclo son quienes más horas lectivas tienen. En segundo lugar, de los datos presentados se desprende que el número de horas de clase para todos los niveles varía entre los países. Así, al comparar la situación de Argentina con la de España se observa que los profesores argentinos de nivel primario tienen 900 horas de clase al año para lograr un contrato a tiempo completo, mientras los españoles 880. Con los países latinoamericanos, entre ellos Chile, México y Brasil, hay más diferencias; por ejemplo, en Brasil y México los profesores de primaria tienen alrededor de 100 horas menos, mientras los chilenos 36. En la enseñanza secundaria las diferencias entre Argentina y España son más importantes. Para el primer ciclo de este nivel los profesores argentinos tienen (igual que en la primaria) un total de 900 horas anuales, mientras los españoles sólo 713. Con los países latinoamericanos las diferencias son similares a las observadas en la enseñanza primaria, aunque en México las horas de clase para este nivel superan a las de Argentina (en 147 horas). En la secundaria de segundo ciclo las desigualdades son todavía más grandes: mientras los docentes argentinos tienen un total de 1.080 horas de clase al año, los españoles sólo 693. En relación al resto de países latinoamericanos, los profesores argentinos también están en desventaja. Sólo en Estados Unidos las horas lectivas son similares a las de Argentina, siendo levemente más altas para la primaria y la secundaria inferior.

En suma, tanto en la primaria como en la secundaria, las horas de clase de los profesores argentinos son más elevadas que en el sistema educativo español, que se distingue por el reducido volumen de horas lectivas en comparación al resto de países de su entorno. La elevada carga horaria de los profesores argentinos, sobre todo del nivel medio, ha sido motivo de queja en casi todas las entrevistas realizadas. En ocasiones, los profesores afirmaron no cumplir con el máximo de horas estipulado por ley, dedicando todavía más tiempo al dictado de clases de manera de mejorar su retribución. Cabe señalar que entre las provincias del país existen diferencias en cuanto al máximo de horas lectivas;

por ejemplo, cuando se realizaron las entrevistas en el año 2006 el máximo de horas de clase a la semana doblaba en la provincia de Tucumán al estipulado en la Ciudad de Buenos Aires, que era de 30. Además, la elevada cantidad de horas de clase se ve agravada por el hecho de que los profesores argentinos se ven obligados a tener sus horas de trabajo en más de un centro escolar. Según los datos de Tenti Fanfani (2005), en la enseñanza secundaria casi el 50% de los docentes trabaja en dos o incluso más instituciones. No es raro entonces, que los docentes argentinos se identifiquen con la figura del “profesor taxi”, que gira de escuela en escuela para obtener un sueldo adecuado.

Tabla N° 7. Cantidad de establecimientos en los que trabaja el profesor por nivel de enseñanza (en porcentajes)

	<i>Total</i>	<i>Primario</i>	<i>Secundario</i>
Sólo en un establecimiento	68,6%	82,9%	51%
En dos	21,1%	13,5%	30,4%
En tres	5,8%	1,2%	11,5%
En cuatro o más	2,8%	0,5%	5,7%
Ns/Nc	1,7%	1,9%	1,5%

Fuente: Tenti Fanfani, 2005.

Los datos de PISA 2006 muestran que la mayoría de los estudiantes argentinos asiste a escuelas cuyos profesores trabajan a tiempo parcial.²⁰⁶ Así, mientras en Argentina el porcentaje llega al 62%, en España a sólo el 6%. Como se adelantó, este hecho está directamente vinculado a la necesidad de los profesores argentinos de trabajar en más de un establecimiento para complementar su sueldo (en algunas ocasiones trabajan en dos o hasta tres turnos, hay que recordar que en el país las escuelas funcionan en tres turnos distintos: mañana, tarde y noche).

Tabla N° 8. Proporción de profesores en la escuela que trabajan a tiempo parcial o completo

<i>Países</i>	<i>Profesores en total</i>		<i>Profesores con título de profesorado</i>		<i>Profesores con otros estudios universitarios</i>	
	<i>Tiempo completo</i>	<i>Tiempo parcial</i>	<i>Tiempo completo</i>	<i>Tiempo parcial</i>	<i>Tiempo completo</i>	<i>Tiempo parcial</i>
Argentina	31,47	61,99	29,59	59,47	6,36	13,16
España	55,52	5,56	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos OCDE PISA 2006

²⁰⁶ Se incluye en tiempo completo a quienes imparten clases al menos el 90% de su tiempo como profesores. El resto corresponde a la categoría tiempo parcial de trabajo.

Este contexto laboral conduce a los profesores argentinos a cierta sensación de agotamiento, que fue constantemente destacada en las entrevistas. Para muchos, asumir un número elevado de clases en distintas escuelas no ayuda a conocer a la mayoría de los estudiantes, y tampoco permite disponer del tiempo necesario para preparar las clases, estudiar y actualizarse. Al respecto, investigaciones recientes destacaron que dicha situación conduce a un esquema de trabajo fragmentado y dividido que atenta contra la conformación de una identidad con las instituciones donde se desempeñan (Tenti Fanfani, 2005). A su vez, que el docente concentra su actividad exclusivamente en el dictado de la clase, con lo cual se vuelven poco probables otros compromisos (Oliveira, 2007).²⁰⁷

Como se adelantó, la fragmentación del tiempo de trabajo está directamente relacionada con cierta estrategia “obligada” de los profesores para garantizar un ingreso básico digno. La probabilidad de estar situado en los niveles de ingreso más bajos de la estructura económica, es más alta entre los profesores que sólo trabajan en una escuela (Tenti Fanfani, 2005).

Tabla N° 9. Cantidad de establecimientos en los que trabaja el profesor según distribución por quintiles del ingreso per cápita del hogar

	<i>Argentina</i>		
	<i>Hasta 2º quintil</i>	<i>3º y 4º quintil</i>	<i>5º quintil</i>
Sólo en un establecimiento	79,9	70,1	61
En dos	14,1	20,8	25,5
En tres	2,7	5,5	7,1
En cuatro o más	0,5	2,3	4,9
Ns/Nc	2,8	1,3	1,5

Fuente: Tenti Fanfani, 2005.

El panorama descripto hasta aquí configura un escenario poco favorable para la conformidad de los profesores argentinos con sus condiciones laborales, que contrasta con la situación de los españoles, quienes no sólo trabajan menos horas sino también en un único centro. Como resultado, prima entre los profesores argentinos, sobre todo entre quienes se dedican a la enseñanza secundaria, una sensación de desborde y agotamiento con su trabajo que se traduce en ausencias recurrentes, en falta de tiempo para realizar

²⁰⁷ En una entrevista realizada por el periódico *Clarín* al entonces ministro de educación, D. Filmus, como motivo de los malos resultados obtenidos en la primer edición de PISA, cuando se le preguntó por las medidas para revertir dicha situación sostuvo que uno de los ejes pasa por mejorar las condiciones de trabajo de los profesores. Y, al respecto, destacó la necesidad de evitar que trabajen en más de un establecimiento a la vez (*Clarín*, 7 de Febrero de 2003).

otras tareas que no se reduzcan al dictado de la clase, etc. Como dijo una profesora entrevistada, *“la elevada carga horaria nos conduce a una sensación de agotamiento y desborde, así como a una necesidad de jugar con las faltas que están contempladas en la ley de manera de coordinar nuestro trabajo como resultado de tantas horas de clase”* (Instituto de Lenguas Vivas, Ciudad de Buenos Aires)

3. Las retribuciones de los profesores argentinos en perspectiva nacional e internacional

En este apartado se estudio, en primer lugar, el salario de los docentes argentinos a nivel nacional. El propósito es mostrar cómo durante las últimas décadas del siglo pasado disminuyó progresivamente, para crecer recién a principios del año 2005. Se tiene en cuenta también la desigualdad salarial entre las provincias argentinas, igual que las medidas compensatorias recientemente implementadas por el Estado nacional para garantizar un piso salarial básico y común en todo el territorio nacional. En segundo lugar, se examina el ingreso de los profesores argentinos en perspectiva internacional, para tal propósito se recurre a los datos de la OCDE. El estudio PISA no brinda información al respecto, por lo cual resulta imposible establecer la existencia de asociaciones estadísticas entre esta variable y el rendimiento escolar.

3. 1. La evolución histórica del salario

En las últimas décadas el nivel de ingresos de los profesores argentinos ha sufrido un enorme declive. Distintos estudios pusieron de manifiesto que la caída de los salarios docente sirvió para financiar la expansión de la cobertura escolar sin necesidad de aumentar los recursos destinados al área de educación (Braslavsky, 1999). El gobierno militar del año 1976 inició un fuerte ajuste salarial que siguió manteniéndose durante toda la década siguiente. La creciente inversión en educación, durante los años 1990, tampoco se reflejó en mejoras salariales para los profesores, sino que estuvo destinada a financiar la reforma educativa (Tedesco y Tenti Fanfani, 2002). Fue recién en el año 1999 cuando se logró un aporte salarial a nivel nacional a través del Fondo de Incentivo Docente que supuso una leve recomposición de su caída histórica. En la siguiente tabla, y en el gráfico que aparece a continuación, se puede ver cómo durante los años 1990 el ingreso por habitante subió, mientras el salario de los profesores cayó a la mitad del PIB

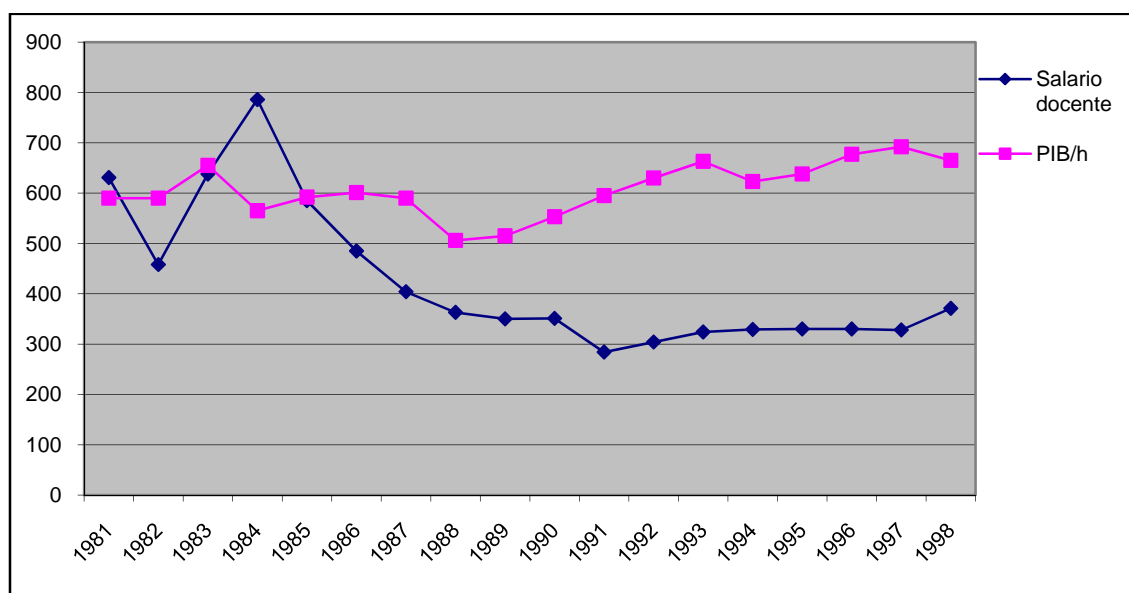
por habitante en el año 1999. La mejor cifra que utiliza para ilustrar dicho declive, es la que compara el salario de los profesores de enseñanza básica con el PIB *per cápita* del año 1981, cuando ambos valores eran prácticamente los mismos.

Tabla N° 10. Evolución del salario docente sin antigüedad y el PIB por habitante mensual, en pesos argentinos del año 1999

<i>Año</i>	<i>Salario docente en pesos argentinos</i>	<i>PIB/h en pesos argentinos</i>
1981	645	636
1982	631	590
1983	458	590
1984	638	655
1985	786	565
1986	585	592
1987	485	601
1988	404	590
1989	363	506
1990	350	515
1991	351	553
1992	284	595
1993	304	630
1994	324	663
1995	329	623
1996	330	638
1997	330	677
1998	328	692
1999	371	665

Fuente: CIPPEC, 2006 en base a datos del MECyT.

Gráfico N° 1.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Tabla N° 10.

Para dar cuenta de la evolución reciente del nivel de ingreso de los profesores argentinos, es importante comparar el salario nominal y el real, es decir, aquél que considera el impacto de la inflación luego de la crisis económica de fines del año 2001 y principios del 2002. Los datos del siguiente cuadro muestran que recién en el año 2006 el salario de los profesores con diez años de antigüedad recompuso su valor real del año 2001.

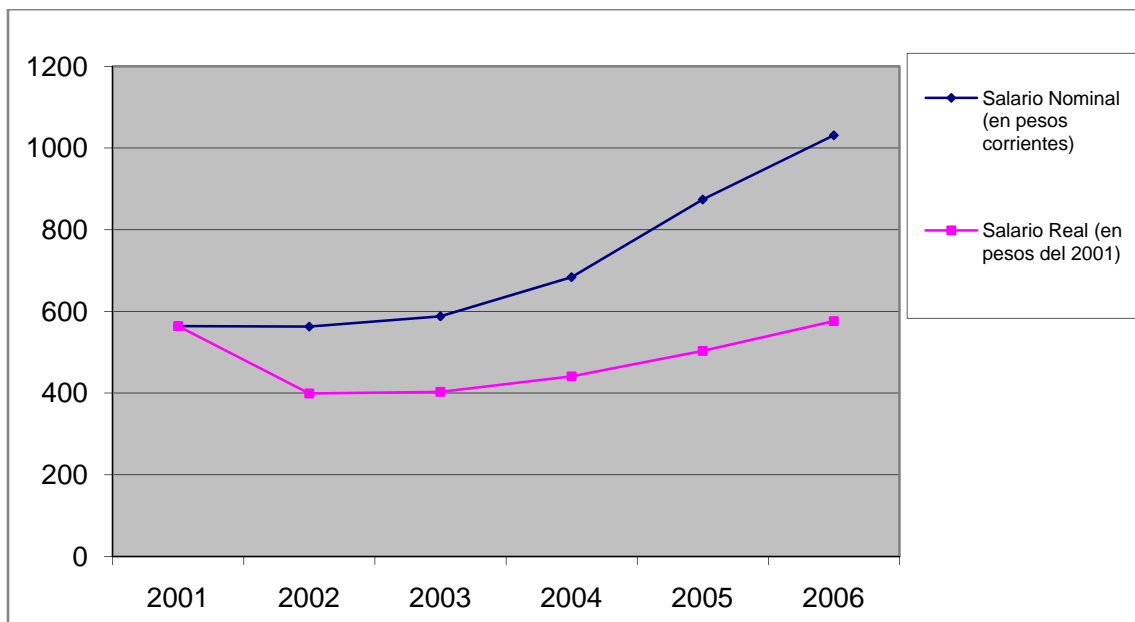
Tabla N° 11. Evolución reciente del salario nominal (en pesos argentinos corrientes) y el salario real (en pesos argentinos del año 2001). Remuneración bruta de profesor de enseñanza común con 10 años de antigüedad, jornada simple

<i>Año</i>	<i>Salario Nominal (en pesos argentinos corrientes)</i>	<i>Salario Real (en pesos argentinos del 2001)</i>
2001	564	564
2002	563	399
2003	588	403
2004	684	441
2005	874	503
2006	1.031	576

Nota: Los salarios no incluyen el FONID ni la garantía de 840 pesos. Los salarios anuales corresponden al promedio mensual para cada año. Los salarios reales fueron calculados en base a la evolución del índice de Precios del Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires.

Fuente: CIPPEC, 2006.

Gráfico N° 2.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Tabla N° 11

En Argentina, en el año 2006, cuando se aplicaron las últimas pruebas de PISA, el salario promedio de un profesor de enseñanza común que recién se iniciaba ascendía a 748 pesos argentinos de origen provincial, más 110 pesos argentinos que provenían del Fondo de Incentivo Docente de origen nacional. A su vez, el Estado nacional realizaba aportes suplementarios a un grupo de provincias que no garantizaban el piso mínimo salarial para todo el país de 840 pesos argentinos, y que se correspondía con la canasta básica.

Este salario promedio esconde, sin embargo, importantes disparidades entre las regiones. Como refleja la tabla N° 12, uno de los rasgos que distingue a los profesores argentinos es la enorme desigualdad salarial que existe entre las distintas regiones del país. A modo de ejemplo, las provincias patagónicas (Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut) son las que pagan los salarios más altos, aunque el costo de vida en esta región es mucho más elevado que en el conjunto del país; por otra parte, los profesores de la provincia de Formosa y Corrientes cobran casi la mitad que un profesor en Córdoba, San Luis y Santa Fe. Esta situación se explica tanto por la herencia de la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias en el año 1978, que provocó una creciente disparidad entre los salarios a nivel provincial, como por los desiguales recursos de las provincias. No obstante, se debe también a la restricción presupuestaria que se impone como criterio dominante en la definición de los niveles absolutos salariales (Morduchowicz, 2002).

Tabla N° 12. Salario docente de bolsillo para profesor sin antigüedad, ingreso por FONID y asignación por garantía de 840 pesos argentinos, por jurisdicción provincial. Año 2006 (pesos argentinos)

<i>Provincias</i>	<i>Salario de bolsillo para un docente sin antigüedad (pesos argentinos)</i>	<i>Fondo nacional de Incentivo Docente</i>	<i>Garantía de 840 pesos argentinos (*)</i>
Buenos Aires	730	110	No
Catamarca	888	110	No
Chaco	593	110	Si
Chubut	812	110	No
Ciudad de Buenos Aires	743	110	No
Córdoba	888	110	No
Corrientes	480	110	Si
Entre Ríos	640	110	Si
Formosa	355	110	Si
Jujuy	585	110	Si
La Pampa	900	110	No
La Rioja	498	110	Si
Mendoza	730	110	No

Misiones	424	110	Si
Neuquén	791	110	No
Río Negro	809	110	No
Salta	738	110	Si
San Juan	646	110	Si
San Luis	769	110	No
Santa Cruz	1.424	110	No
Santa Fe	870	110	No
Santiago del Estero	608	110	Si
Tierra del Fuego	1.306	110	No
Tucumán	730	110	Si
Total del País	748		

Nota: (*) Provincias que reciben de parte del Estado nacional una asignación específica variable para alcanzar un piso salarial de 840 pesos argentinos.

Fuente: Ministerio de Educación, 2002.

Tal como se adelantó, frente a la disparidad regional el gobierno nacional implementó dos medidas compensatorias que quedaron mencionadas en la tabla anterior. Por un lado, en el año 1999, se creó el Fondo de Incentivo Docente que compensó levemente el ingreso entre las provincias y sirvió como paliativo ante el bajo nivel salarial. Por otro lado, a partir del año 2005, se comenzó a brindar las garantías nacionales para lograr un piso salarial que suponga el costo de la canasta básica, distribuyendo recursos para las provincias con mayores urgencias salariales. En el año 2005 el piso salarial supuso 700 pesos argentinos, para actualizarse en el año 2006 a los 840 pesos argentinos. Como quedó señalado en el segundo capítulo de la tesis, en la Ley de Financiamiento Educativo del año 2006 se institucionalizó el Programa de Compensación Salarial, y desde entonces un profesor de enseñanza básica que comienza su carrera con dedicación simple obtiene como mínimo un sueldo de bolsillo de 840 pesos argentinos.

La intervención del Estado nacional a partir del año 1999 supuso un paso importante; no obstante, apenas garantizó que el salario inicial de un profesor de enseñanza básica cubra la canasta de consumo básica establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Por otro lado, tampoco constituyó una mejora generalizada para el conjunto de los profesores argentinos, pues estuvo dirigida exclusivamente a quienes recién se iniciaban en la enseñanza y aún no tenían antigüedad. En el siguiente cuadro se exhibe cómo quedaba el salario de los profesores argentinos con diez años de antigüedad si se incluía el FONID y la garantía de los 700 pesos argentinos en el año 2005. A su vez, se muestra el valor que correspondía a la canasta básica de consumo y la participación del salario sobre ésta. De los datos se desprende, que en algunas jurisdicciones argentinas el salario de los profesores durante el año 2005 no cubría el

costo de la canasta básica, tal el caso de la región del noreste argentino que comprende a las siguientes provincias: Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones. Lo contrario se percibe en la región patagónica, donde el salario estaba alrededor de un 50% por encima de la canasta básica en provincias como Chubut y Santa Cruz, siendo de casi el doble en Tierra del Fuego. No obstante, en Río Negro apenas la superaba en un 11%. En suma, en el año 2005 y con excepción de las provincias mencionadas, en la mayor parte del país el salario de los profesores de enseñanza básica con diez años de antigüedad apenas superaba el costo de la canasta básica de consumo.

Tabla N° 13. Salario de bolsillo de profesor de enseñanza común con 10 años de antigüedad y Canastas Básicas Totales por provincias. En pesos argentinos corrientes, con FONID y garantías de 700 pesos argentinos, datos a Diciembre de 2005

Región	Provincias	Salarios de bolsillo con FONID y Garantía		Canasta Básica Total Hogar Tipo 2		Participación del Salario de Bolsillo con FONID y Garantía sobre la Canasta Básica Total	
		Dic. 2002	Dic. 2005	Dic. 2002	Dic. 2005	Dic. 2002	Dic. 2005
Gran Buenos Aires	Buenos Aires (Conurbano)	529	778	719	832	73,6%	93,6%
	Ciudad de Buenos Aires	618	833			86%	100,2%
Cuyo	Mendoza	543	832	627	726	86,7%	114,7%
	San Juan	591	815			94,3	112,3
	San Luis	703	973			112,1	134,1
NEA	Corrientes	495	700	637	737	77,7	95
	Formosa	466	700			73,2	95
	Chaco	524	718			82,3	97,4
	Misiones	469	700			73,6	95
NOA	Catamarca	715	1200	622	718	115,1	167
	Tucumán	531	732			85,5	101,8
	Jujuy	502	848			80,8	117,6
	La Rioja	608	780			97,8	108,5
	Salta	584	827			93,9	115
	Santiago del Estero	672	832			108,1	115,8
Pampeana	Buenos Aires (Resto)	529 614	778	650	753	81,5	103,3
	Santa Fe					94,5	120,9
	Entre Ríos	513				79	99,2
	La Pampa	666				102,5	129,6
	Córdoba	719				110,7	151,5
Patagonia	Neuquén	789	1103	682	790	115,7	139,6
	Río Negro	539	930			79	117,7
	Tierra del Fuego	1033	1592			151,5	201,5
	Santa Cruz	938	1328			137,5	168,1
	Chubut	737	1198			108	151,6

Fuente: CIPPEC, 2006.

Es importante destacar que aunque la mayoría de los profesores se dedican a la enseñanza como única actividad remunerada, el salario que perciben tiene un peso variable en el conjunto de los ingresos disponibles en el hogar del que forman parte. Los datos del estudio de Tenti Fanfani (2005) muestran que los profesores de primaria son algo menos dependientes del salario docente que los profesores de secundaria (probablemente, este hecho guarde relación con la composición de género según el nivel educativo).²⁰⁸ Muestran también que el porcentaje de hogares docentes situados en los dos quintiles más pobres de la población, sube a medida que aumenta el peso del salario docente en el total de ingresos percibidos. Se desprende entonces, que en Argentina los profesores que más dependen de su salario tienen más probabilidades de pertenecer a los sectores más desfavorecidos de la distribución del ingreso. Al respecto, y en consonancia con los datos presentados, un estudio realizado por Morduchowicz (1999) en la provincia de Buenos Aires y Córdoba concluía que para los diferentes tipos de situación familiar (hogares unipersonales, familias tipo, etc.) el salario inicial de los profesores no permitía cubrir la totalidad de los gastos de las respectivas canastas de consumo consideradas en cada región. Este hecho, daba cuenta de la necesidad de otros ingreso (ya sea que el docente trabaje más horas o tenga varios cargos, o dependa de otros integrantes del grupo familiar) para consumir las canastas de los hogares en cuestión. En suma, desde estos trabajos queda en evidencia la limitada contribución del salario inicial de los profesores al gasto de los hogares.

Tabla N° 14. Distribución de los profesores urbanos de acuerdo con la incidencia del ingreso del docente sobre el ingreso total del hogar según nivel de enseñanza

	<i>Primario</i>	<i>Secundario</i>
Hasta el 30%	26,3	22
31% al 70%	37,2	38,4
71% al 99%	6,3	9,5
100%	18,2	21,8
Ns/Nc	12,1	8,3

Fuente: Tenti Fanfani, 2005

Tabla N° 15. Porcentaje que representa el ingreso de los profesores sobre el ingreso total del hogar. Incidencia de la población con ingresos hasta el 2° quintil

	<i>Hasta 2° quintil</i>	<i>3° a 5° quintil</i>	<i>Total</i>
Hasta el 30%	13,9	86,1	100

²⁰⁸ La docencia es un oficio en el que prevalecen significativamente las mujeres. En promedio en el sistema educativo argentino el 84,7% de los profesores son mujeres. Existen ciertas variaciones según el nivel de enseñanza. Así, en el secundario el 28,3% de los docentes son varones, mientras en la primaria apenas el 5% (IPE-UNESCO, 2005).

31% al 70%	20,3	79,7	100
71% al 99%	22,4	77,6	100
100%	30,7	69,3	100
Ns/Nc	20,4	79,6	100

Fuente: Tenti Fanfani, 2005

Finalmente, hay que destacar que en el país parte de las remuneraciones que reciben los profesores no están incluidas en el salario básico. Este aumento del salario “en negro”, como se lo llama generalmente, distorsiona el escalafón salarial establecido por ley, disminuye los aportes de los profesores y no influye en la jubilación (Morduchowicz, 2002). Dicha situación encuentra su causa principal en un intento, por parte de los gobiernos, de recomponer las remuneraciones frente a la escasez de recursos. En este sentido, en las provincias argentinas se fueron creando pagos adicionales a los ingresos que modificaron la estructura salarial plasmada en los respectivos Estatutos Docentes y normas legales afines.²⁰⁹ Estas modificaciones suponen la salida coyuntural a un problema estructural de escasez de recursos; por consiguiente, la modificación de las estructuras salariales no suele estar justificada por criterios técnicos (Morduchowicz, 2002). Por tales motivos, es uno de los reclamos principales de los paros docentes en el país.

3. 2. El salario de los profesores argentinos en perspectiva internacional

Existen distintas maneras de comparar los salarios entre los países. La primera, es cotejando las retribuciones reglamentarias iniciales, mientras la segunda es comparando las correspondientes a la mitad de la carrera profesional. Finalmente, la tercer opción, es observando la retribución máxima de los profesores con la titulación mínima exigida para dar clases en instituciones públicas de enseñanza primaria y secundaria.²¹⁰ A partir

²⁰⁹ En Argentina, la composición de los salarios de los profesores está establecida en los estatutos provinciales, siendo las principales categorías que lo conforman el cargo, la antigüedad y la ubicación o función diferenciadora (las dos primeras son las que poseen mayor peso en esta estructura).²⁰⁹ Sin embargo, dicha estructura empezó a modificarse durante las dos últimas décadas, cuando los distintos gobiernos regionales, en lugar de otorgar aumentos salariales reglamentarios, decidieron otorgar montos de dinero extra-estatuarios llamados “sumas fijas”, que no suelen incorporarse en el sueldo básico (Saforcada, *et al.*, 2006). Más allá de los adicionales por tareas particulares de los docentes, la cantidad de situaciones, justificativos y conceptos por los que se puede abonar un pago adicional son múltiples y su límite suele estar dado por la imaginación de los responsables de la política salarial (Morduchowicz, 2002).

²¹⁰ En los tres casos corresponde a la retribución anual bruta de un profesor a tiempo completo, ya sea con la formación mínima requerida para estar plenamente cualificado al comienzo de su carrera docente, tras quince años de experiencia, y la máxima a la que puede llegar. Para mayor información véase al respecto

de los indicadores de la OCDE es posible estudiar estas tres cuestiones, aunque se debe tener presente que estos datos ilustran de manera simplificada la compensación recibida por los profesores a cambio de su trabajo. El resultado es una visión general de lo que gana un profesor en los distintos países, puesto que no se consideran los incentivos económicos que estarían recibiendo en cada país. Los datos que a continuación se muestran proceden de la publicación anual de la OCDE *Panorama de la Educación* del año 2005 y 2008, y corresponden a Argentina y a un grupo de países comparados. Debido a la complejidad de las comparaciones salariales, por lo general se utilizan unidades de medida monetaria que tienen en cuenta el coste de vida relativo de cada país, de forma que la cifra resultante sea efectivamente comparable (suele emplearse dólares estadounidenses contabilizados con paridad de poder adquisitivo, PPA).

En la tabla N° 16 se observa que en perspectiva internacional los salarios iniciales de los profesores argentinos, ya sea en la enseñanza primaria como en la secundaria, son de los más bajos de la comparación. El único país que paga salarios inferiores para todos los niveles es Perú. Por otra parte, igual que sucede en la mayoría de países (Chile pareciera la excepción), los profesores de enseñanza secundaria reciben retribuciones más altas que los de primaria. Entre los países europeos, destacan las elevadas retribuciones de los profesores españoles, ya sean del nivel primario como secundario.

Tabla N° 16. Retribución de los profesores por nivel de enseñanza en dólares USA convertido mediante PPA, año 2006. Algunos países

Países	Educación Primaria			Primera etapa de la educación secundaria			Segunda etapa de la educación secundaria, programas generales		
	Retrib. Inicial	Retrib. tras 15 años de ejercicio	Retrib. máx. en la escala	Retrib. Inicial	Retrib. tras 15 años de ejercicio	Retrib. máx. en la escala	Retrib. Inicial	Retrib. tras 15 años de ejercicio	Retrib. máx. en la escala
Argentina*	6.901	9.670	11.612	9.459	13.264	15.929	9.459	13.264	15.929
Brasil*	8.888	12.005	13.292	12.138	14.380	17.444	15.494	17.669	17.908
Chile	10.922	12.976	17.500	10.922	12.976	17.500	10.922	13.579	18.321
Perú *	5.669	5.669	5.669	5.669	5.669	5.669	5.669	5.669	5.669
México	13.834	18.200	30.193	17.736	23.161	38.325	-	-	-
España	33.024	38.483	47.695	37.153	43.171	52.691	37.957	44.146	53.782
Francia	23.317	31.366	46.280	25.798	33.846	48.882	26.045	34.095	49.155
Italia	24.211	29.287	35.686	26.084	31.890	39.162	26.084	32.781	40.934
Alemania	40.277	50.119	52.259	41.787	51.435	53.696	45.193	55.404	57.890
Portugal	20.072	32.866	51.552	20.072	32.866	51.552	20.072	32.866	51.552
Irlanda	29.370	48.653	55.132	29.379	48.653	55.132	29.370	48.653	55.132
Suecia	26.217	30.782	35.728	26.739	31.565	36.130	28.369	34.086	38.760
Finlandia	27.708	35.798	45.164	30.793	38.269	48.192	30.962	42.440	53.867
Dinamarca	35.368	39.898	39.898	35.368	39.898	39.898	35.287	49.634	49.634

Education at a Glance del año 2008.

Corea	30.528	52.666	84.263	30.405	52.543	84.139	30.405	52.543	84.139
Japón	26.256	49.097	62.645	26.256	49.097	62.645	26.256	49.097	64.499
Estados Unidos	34.895	42.404	-	33.546	42.775	-	33.695	42.727	-
Media OCDE	27.828	37.832	46.290	30.047	40.682	49.778	31.110	43.360	52.369

Nota: (*) Año de referencia 2002.

Fuente: OCDE 2005 y 2008.

Si se comparan los salarios quince años después de iniciado el ejercicio docente, cuando la carrera profesional aparece ya consolidada, los datos de la OCDE muestran nuevamente que, junto al resto de países de la región, Argentina presenta salarios muy bajos para todos sus niveles de enseñanza. En el nivel primario el sueldo que gana un profesor argentino tras quince años de experiencia equivale al 15% del salario medio en los países de la OCDE, en el secundario de primera etapa al 32,6% y en el de segundo ciclo al 30,6%. En España ocurre lo contrario, ya que en los tres niveles las retribuciones son superiores a la media de los países de la OCDE.

Finalmente, otra de las maneras de percibir qué tan bien paga un país a sus profesores es comparando el salario que perciben con el nivel de riqueza relativo del país. Por lo general, se establece una ratio entre el salario docente y el PIB *per cápita*, y cuanto mayor sea esta ratio mayor esfuerzo se está invirtiendo en los salarios docentes. Los datos muestran que en Argentina la retribución de los profesores con al menos quince años de ejercicio profesional en la educación primaria, está un 20% por debajo del ingreso anual por habitante, y un 7% por encima para los profesores de enseñanza secundaria. En países europeos como España la ratio es bastante más elevada, y está siempre por encima del PIB por habitante: un 31% en la primaria, un 47% en la secundaria de primera etapa y un 50% para la de segundo ciclo. En relación a los países vecinos los profesores argentinos también están en desventaja; por ejemplo, en Brasil el ingreso de los profesores de primaria tras quince años de experiencia es casi un 60% más alto que el PIB por habitante, en la enseñanza secundaria de primer ciclo alrededor de un 90% y en la de segundo más del doble. En Chile es un 11% más alto para todos los niveles, y en México un 50% en la primaria y casi el doble en la secundaria. Este indicador señala que en Argentina la situación salarial de los profesores no sólo es desfavorable respecto a los países más ricos, sino también en relación a algunos de los

países de la región. En suma, si esta medida es una expresión económica del interés que tienen los profesores en cada país, los datos de Argentina son desalentadores.²¹¹

Tabla N° 17. Ratio entre las retribuciones tras 15 años de ejercicio profesional y PIB por habitante, por nivel de enseñanza. Año de referencia 2006, algunos países

<i>Países</i>	<i>Proporción entre la retribución tras 15 años de ejercicio y el PIB/h en educación primaria</i>		
	<i>Primaria</i>	<i>Primera etapa de Secundaria</i>	<i>Segunda etapa de Secundaria</i>
Alemania	1,57	1,61	1,73
Corea	2,29	2,28	2,28
Dinamarca	1,13	1,14	1,41
España	1,31	1,47	1,50
Estados Unidos	0,97	0,98	0,98
Finlandia	1,09	1,17	1,30
Francia	1,01	1,09	1,10
Irlanda	1,19	1,19	1,19
Italia	1,01	1,10	1,14
Japón	1,54	1,54	1,54
México	1,50	1,91	-
Suecia	0,88	0,91	0,98
Reino Unido	1,31	1,31	1,31
Argentina*	0,78	1,07	1,07
Brasil*	1,57	1,88	2,31
Chile	1,11	1,11	1,16
Perú*	1,18	1,18	1,18
Portugal	1,58	1,58	1,58
Media OCDE	1,22	1,26	1,34
Media UE 19	1,16	1,21	1,31

Nota: (*) Año de referencia 2002.

Fuente: OCDE 2005 y 2008.

En síntesis, el propósito del capítulo fue mostrar la existencia de diferencias significativas en lo que respecta a las condiciones objetivas de la profesión docente en Argentina y en perspectiva internacional. Sin duda, estas diferencias condicionan y limitan el tipo de prácticas que se despliegan en cada sistema, así como han sido muy

²¹¹ Distintos estudios para los países de América Latina muestran que los salarios de los profesores son significativamente menores a los de quienes desempeñan otras actividades en el mercado laboral con características similares (por ejemplo, años de formación). Al respecto, un estudio del Banco Mundial realizado en 12 países de la región establece que las diferencias oscilan entre el 5% en Colombia y el 37% en Ecuador (Liang, 2000). Los datos de la CEPAL (2007) muestran también que en estos países los salarios de los profesores son más bajos que los de otros profesionales y técnicos asalariados (desde más del 50% del valor promedio de los últimos en Perú hasta más del 90% en El Salvador, Nicaragua y Venezuela). No obstante, estos niveles salariales permiten a la mayoría de las familias de los docentes latinoamericanos situarse fuera de la pobreza, no ayudan a cubrir un nivel de vida considerado adecuado para el desarrollo profesional, y siempre son menores en relación a otras profesiones y actividades con características similares. En este sentido, Carnoy (2005) señala que una de las posibles explicaciones del éxito cubano en las pruebas aplicadas por el LLECE, es que el sueldo de los profesores de este país con nivel universitario es igual (de bajo) que el de cualquier otro profesional, por lo cual dedicarse a esta profesión demandaría un sacrificio financiero limitado.

desfavorables para los profesores argentinos, sobre todo en lo que respecta a las condiciones salariales y laborales. A nivel nacional e internacional el país se destaca por las bajas remuneraciones de sus profesores. La situación de precariedad en las remuneraciones de los docentes argentinos tiene dos grandes consecuencias. Por una parte, la docencia se convierte en una opción menos atractiva para los estratos medios de la sociedad, quienes suelen tener mejores trayectorias educativas. Por otra parte, conduce a muchos profesores a trabajar en varios turnos y en más de un establecimiento escolar. Es a partir de esta situación que se torna posible comprender el elevado absentismo profesoral en los centros argentinos, igual que el desorden que caracteriza a sus prácticas de enseñanza. El buen desarrollo de las capacidades de los estudiantes en la escuela está estrechamente relacionado con la calidad de la instrucción brindada por sus profesores que depende, a su vez, de quiénes se acercan a ejercer la docencia y de las condiciones materiales de la profesión. Pagar a los profesores salarios en consonancia con otras actividades es fundamental para atraer aspirantes cualificados a la profesión. La apuesta por mejorar el rendimiento de los estudiantes debe ir acompañada de la necesaria mejora de las condiciones de trabajo de los profesores, especialmente en lo que respecta a las retribuciones percibidas.

Conclusiones

Esta tesis tuvo por objetivo evaluar el alcance y el significado del “fracaso escolar” de los estudiantes argentinos de quince años en las pruebas del programa PISA. Para tal propósito se examinaron un conjunto de explicaciones que se perfilan como las más relevantes a la hora de abordar los problemas que afectan a la educación en Argentina, y que coinciden con aquellas interpretaciones sostenidas y difundidas por organizaciones internacionales como la OCDE. El bajo rendimiento de los argentinos quedó asociado entonces, al inferior nivel de cobertura y financiamiento del sistema de enseñanza, a la composición social de la población del país y a ciertos aspectos vinculados a la gestión de la educación. No obstante, y debido a las limitaciones que dichas explicaciones suponen, se indagó acerca de la relevancia de otro tipo de variables asociadas directamente al funcionamiento de las escuelas. Al respecto, se sostuvo que la falta de eficacia de los estudiantes argentinos en las pruebas de PISA, encuentra una de sus causas en las prácticas pedagógicas dirigidas a la transmisión de los conocimientos escolares, que se distinguen por su bajo nivel de exigencia. En tal sentido, se demostró que en las escuelas secundarias del país no siempre se garantizan las condiciones propicias y justas para el desarrollo del aprendizaje estudiantil. En un contexto disperso y desorganizado, donde es frecuente la ausencia de pautas mínimas de trabajo entre los profesores, es muy complicado el desarrollo efectivo del currículum escolar. En muchas escuelas del país se hace “como si” se enseñara. Como consecuencia, el aprendizaje escolar no siempre tiene lugar, y el desarrollo de la capacidad intelectual de los estudiantes no es ejercido en un ámbito privilegiado para tal fin como es la escuela. La exigencia en el sistema de enseñanza argentino, o mejor dicho en los primeros años del tramo del nivel secundario que en esta tesis se estudió, remite entonces, a algo básico y fundamental de la institución educativa: la transmisión del conocimiento escolar. Pero la exigencia supone también, garantizar las circunstancias institucionales y laborales para que las escuelas secundarias del país se ocupen de su tarea central. Al respecto, se dio cuenta de las desfavorables condiciones formativas y, sobre todo, materiales bajo las cuales los profesores desarrollan su tarea, impactando negativamente sobre el despliegue de prácticas de enseñanza exigentes. Finalmente, la tesis se presentó como una contribución a los estudios que destacan el rol de los organismos internacionales en la elaboración y propagación a nivel mundial de un conjunto de recomendaciones de

política educativa que se presentan a los Estados nacionales como las más adecuadas y acertadas para abordar los problemas de sus sistemas educativos. Así, a través de programas de evaluación como PISA, el propósito de la OCDE en el campo de la educación ya no es meramente informativo, sino que se convierte en un espacio clave de elaboración y definición de problemáticas y soluciones en materia de política educativa.

En el primer capítulo, se presentaron y examinaron los resultados conseguidos por Argentina en las pruebas del programa PISA que el país integró. Tanto en PISA 2000 como en PISA 2006, se mostró que el nivel educativo de los argentinos fue muy bajo en perspectiva internacional. Una distancia de alrededor de 100 puntos separó sus puntuaciones de los españoles, manteniéndose estable la diferencia en las dos ediciones que Argentina integró. Se señaló, a su vez, que los resultados conseguidos por los argentinos fueron similares al resto de países de la región latinoamericana, aunque Chile y Uruguay se posicionaron mejor en PISA 2006. Los datos de PISA para Argentina pusieron de relieve también la falta de excelencia del sistema educativo, igual que los elevados porcentajes de alumnos que no consiguieron resolver los ejercicios más básicos en las tres áreas de conocimiento examinadas. Finalmente, se cuestionó la interpretación que en los informes oficiales de PISA se efectúa acerca de la equidad o igualdad de oportunidades educativas. Tanto en PISA 2000 como en PISA 2006, se destacó que Argentina no sólo se distingue por su bajo rendimiento, sino también por las dificultades para garantizar la igualdad de oportunidades en relación a otros países. No obstante, al re-examinar los datos se advierte que la desigualdad de rendimiento al interior de los países no siempre fue más intensa en Argentina; PISA muestra que las desigualdades internas son más parecidas entre los países que las desigualdades en sus puntuaciones medias. Por otra parte, tampoco se considera pertinente equiparar la igualdad de rendimiento escolar con la equidad o igualdad de oportunidades educativas, pues la primera no siempre es indicativa de la segunda. Finalmente, quedan serias dudas acerca de la viabilidad de conseguir la igualdad de rendimiento escolar; por supuesto, partiendo de la base que se hayan garantizado las mismas o similares condiciones de partida para todos. En definitiva, de los datos de PISA no es posible concluir que el sistema educativo argentino sea más desigual o menos equitativo que otros países; más bien se desprende su ineficacia para lograr el desarrollo de las capacidades y habilidades escolares que el propio estudio PISA evalúa.

En el segundo capítulo, se mostró que la preocupante posición de Argentina en el programa PISA no es un hecho novedoso, ya que venía siendo confirmada por otras iniciativas internacionales de evaluación, entre ellas las coordinadas por la IEA y el LLECE de la UNESCO. En todas, la baja efectividad de los estudiantes argentinos, ya sea del nivel primario como del secundario, quedó en evidencia. Algo similar venía ocurriendo con los resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación, aplicados anualmente y coordinados por el Ministerio de Educación de la Nación. No obstante, los datos de estas experiencias nacionales e internacionales de evaluación del rendimiento escolar poco impacto tuvieron en el país. Se advirtió al respecto, acerca del costo político y económico que dichos estudios implican para las administraciones de turno, y la escasa utilidad política que se brinda a sus datos. En Argentina, igual que sucede en muchos de los países de la región, la comunidad educativa en general, y los profesores en particular, perciben dichas iniciativas como una amenaza y desvalorización de su trabajo, más que como una oportunidad para conocer el estado de su sistema educativo. Lamentablemente, quienes más eco se hacen de dicha información son los medios de comunicación, quienes presentan sus resultados como si los países compitieran en una liga deportiva, de manera descontextualizada y donde prima el titular de corte dramático. A pesar de ello, países como Argentina continúa integrando experiencias de este tipo, haciéndolo con mayor frecuencia e intensidad. En buena medida, dicha situación encuentra su explicación en la creciente capacidad de las agencias multilaterales de persuadir a los gobiernos nacionales acerca de la importancia de integrar sus operativos de evaluación. Agencias como la OCDE se vuelven actores claves e independientes de la arena educativa, que contribuyen en los procesos de estandarización de la política educativa a escala mundial. En este escenario, el control y la evaluación de los contenidos curriculares se consideran prioridades de los sistemas educativos; y es en tal sentido, que organizaciones como la OCDE ponen en marcha programas de rendimiento como PISA. En tanto mecanismo de influencia en las orientaciones de las políticas nacionales, el propósito de estudios como PISA es establecer relaciones más intensas y efectivas entre la escolarización y el empleo. Así, a través de iniciativas de este tipo, las agencias multilaterales exportan la nueva ortodoxia educativa, centrada en la mejora de las economías nacionales mediante una buena correspondencia entre los resultados de la educación y los requerimientos del mercado laboral. No obstante, y aunque PISA se presente como un programa orientado a la acción, pues de cada informe deriva un amplio grupo de lineamientos de política

educativa, son realmente pocas las recomendaciones que a nivel mundial pueden extraerse de este tipo de estudios. De sus datos no se desprenden recetas a seguir, ni medidas de política educativa a implementar en todos los sistemas educativos por igual; más bien, el estudio PISA proporciona información valiosa acerca de qué aprenden y en qué circunstancias los alumnos de los distintos países en sus escuelas. En contextos como el de Argentina, donde la información estadística es escasa y precaria, programas como PISA tienen el mérito de ofrecer abultadas bases de datos para analizar, de manera de comprender las diferencias de rendimiento entre los países. Además, al publicar de manera gratuita toda la información estadística, igual que los documentos técnicos utilizados para realizar los análisis respectivos, la OCDE brinda la oportunidad de cuestionar sus propias interpretaciones y hasta contradecirlas.

En el tercer capítulo, se describieron las principales regulaciones que estructuraban el sistema educativo argentino cuando fueron aplicadas las dos ediciones de PISA que Argentina integró: la primera entre el año 2000 y 2001, y la segunda durante el año 2006. Los alumnos argentinos evaluados por dicho programa estudiaron, la mayor parte de sus diez años, bajo la Ley Federal de Educación implementada durante el gobierno peronista de C. Menem. Transitaron así, el proceso de aplicación de la nueva estructura organizativa del sistema, estando algunos en el último año de la Educación General Básica y la mayoría en el Primer año del Polimodal. Se destacó al respecto, el caos organizativo al que condujo la nueva estructura del sistema, y cómo a estos estudiantes les tocó transitar y recorrer una de las más desorganizadas épocas del sistema de enseñanza del país. Sin duda, el aspecto más crítico de la reforma fue el cambio de estructura, justificado en función de modernizar la educación argentina, y de brindar mejores oportunidades de permanecer en la escuela a los alumnos de sectores socialmente desfavorecidos. Si bien la aplicación de la ley coincidió con un mayor acceso al sistema educativo, este efecto positivo estuvo acompañado por serias dificultades administrativas, financieras e institucionales. La transformación de los niveles educativos fue instrumentada dejando casi total libertad a las provincias para elegir la localización de los nuevos ciclos y niveles. De hecho, su implementación adquirió diversas modalidades en las provincias argentinas. Así, con excepción de la Ciudad de Buenos Aires, donde siguió vigente la estructura tradicional, en el resto de jurisdicciones se desarrollaron diversos modelos institucionales. En el Tercer Ciclo de la EGB fue donde se presentaron la mayor cantidad de variaciones. Por otra parte, el

grado de implementación del cambio de estructura fue muy dispar. En ciertas ocasiones se hizo gradualmente, mientras en otras de manera masiva y en tiempos muy cortos, ajustados a las necesidades políticas antes que a los tiempos pedagógicos. Dicha modificación encontró también obstáculos en lo que concierne a problemas de infraestructura de los centros, como a su diseño institucional. Como consecuencia, hasta el momento de la sanción de la nueva ley de educación nacional a fines del año 2006, existía en el país un esquema institucional del sistema educativo altamente diversificado, incluso al interior de una misma provincia. En la actualidad, son varias las investigaciones que señalan que la transformación educativa condujo a la fragmentación y disgregación del sistema escolar, conduciendo a la profundización de los niveles de inequidad. La noción de fragmentación refiere a la multiplicidad de experiencias escolares que se desarrollan al margen de algún orden o de ciertos núcleos de sentido comunes que tengan capacidad de aglutinar al conjunto. Alude a la inexistencia de un campo integrado simbólicamente por el Estado, en el que antiguamente se reconocían diferencias entre grupos de instituciones ubicadas en una escala graduada de mayor o menor calidad. Desde esta perspectiva, se llega incluso a cuestionar la pertinencia del concepto mismo de institución para pensar a la escuela pública, donde la fragmentación de las condiciones de enseñanza y aprendizaje estarían haciendo cada vez más difícil la construcción de una experiencia educativa común. Al respecto, se destacó cómo durante los años de la reforma la función “asistencialista” de la escuela tomó fuerza, reemplazando en algunas ocasiones la función pedagógica. La escuela se convirtió en una de las pocas instituciones contenedoras de las dificultades socioeconómicas que afectaban a gran parte de la población. Los problemas de alimentación y salud fueron las cuestiones más atendidas por los centros escolares localizados en los contextos empobrecidos del país. En este sentido, aunque las tasas de escolarización aumentaron durante el período reformista, lo hicieron en desmedro de la función pedagógica de la escuela y en favor de la asistencialista. En síntesis, si bien la intención del capítulo fue dejar constancia del nivel normativo que pretende regular y organizar el sistema de enseñanza argentino, se destacó la distancia que separa las ambiciones de las políticas educativas de la realidad vivida dentro de las aulas. Las expresiones de deseos adoptadas por cada medida educativa conviven en Argentina con los pésimos resultados obtenidos por los estudiantes argentinos en las mediciones de rendimiento escolar, poniendo de manifiesto la brecha que separa las intenciones políticas con la realidad educativa diaria. Frente a este panorama, y con el propósito de

brindar cierta coherencia y unidad al sistema, en el año 2006 una nueva ley nacional de educación fue sancionada.

Una vez presentado el programa PISA y el escenario educativo en cual estaban insertos los estudiantes de Argentina cuando se aplicaron las pruebas, se comenzaron a identificar y analizar las variables asociadas al “fracaso escolar” del país en perspectiva internacional. En primer lugar, se puso énfasis en aquellos factores vinculados a los rasgos más estructurales del país, que suelen coincidir con las interpretaciones que prevalecen en los informes oficiales de la OCDE. En segundo lugar, se prestó atención a la relevancia de los factores propiamente escolares en la explicación del bajo rendimiento escolar de los argentinos.

Particularmente, en el capítulo cuarto se indagó en uno de los aspectos claves del sistema educativo: su cobertura. Las estadísticas para Argentina informan acerca del histórico y progresivo acceso escolar para el grupo de población de 6 a 14 años, hecho que se refleja en la disminución constante del analfabetismo, que en el año 2005 pasó a ser de sólo el 2% de la población urbana mayor de 15 años. Sin embargo, se observó que estas altas tasas de escolarización se ven entorpecidas por ciertas diferencias regionales, y por los elevados indicadores de repitencia y abandono escolar. Las regiones que mayores dificultades presentan son las del noreste y noroeste, siendo la Ciudad de Buenos Aires la jurisdicción en mejor condición. Los obstáculos más importantes se perciben entre la población de 15 a 17 años, donde alrededor del 30% de los jóvenes se encuentra fuera de la educación formal. En este grupo, existen desigualdades regionales importantes; mientras la Ciudad y la provincia de Buenos Aires escolarizan entre el 80% y el 90% de la población de dicha edad, las provincias del norte argentino dejan por fuera de la educación formal a casi el 40% de los adolescentes de esta edad. Las dificultades de acceso escolar son también graves para los niños de 5 años, pues alrededor del 25% queda excluido del sistema de enseñanza a una edad considerada por ley obligatoria. En la segunda sección del capítulo, se contrastó la situación de Argentina con aquella de los países centrales de la OCDE. Al respecto, se percibieron importantes diferencias. Las primeras, proceden de variaciones propias de los sistemas educativos nacionales, tal el caso de la edad en que finaliza la educación obligatoria. Mientras en los países centrales habitualmente es hasta los 16 años, en Argentina en el momento en que se aplicaron las pruebas de PISA era hasta los

14 años. En ese entonces, la enseñanza secundaria constituía sólo en su primer tramo parte de la educación común y obligatoria. Así, al distinguir entre los alumnos de quince años que continúan dentro de la educación formal, en Argentina y en los países de la región las tasas distan aún de ser plenas. Argentina y Chile presentan los porcentajes más elevados, con alrededor del 80%; mientras México y Perú los más bajos, con apenas la mitad del total de la población de dicha edad escolarizada. El sistema educativo argentino ha sido exitoso para llegar a los jóvenes de las clases medias y altas. Para este grupo, la escolarización es elevada, los niveles de retraso bajo y las tasas de graduación en la escuela secundaria altas. Los estudiantes argentinos de quince años que participaron en PISA integran el grupo de jóvenes “privilegiados” que accede a la enseñanza media. Ahora bien, el problema es la poca efectividad de estos estudiantes “previamente seleccionados”. Por otra parte, las dificultades del sistema educativo se traducen en su incapacidad para incorporar a aquellos jóvenes que proceden de sectores sociales más postergados. En Argentina, alrededor del 30% de los jóvenes que poseen entre 15 y 17 años está excluido del sistema, lo cual indica la selectividad con la cual opera el sistema de enseñanza. Los desafíos siguen siendo entonces cuantitativos, pero también cualitativos, en tanto se debe convocar y retener en las escuelas a estudiantes que no se han caracterizado por experiencias previas exitosas de aprendizaje como consecuencia de su histórica exclusión. Se advierte entonces que, paradójicamente, dicho escenario afectaría “positivamente” al rendimiento escolar de los argentinos en perspectiva internacional. Es decir, la no inclusión de tales sectores impactaría “positivamente” en el rendimiento pues, en caso de extender las tasas de escolarización, es de suponer que los estándares de calidad en términos de pruebas de logro escolar sean aún peores. Así, si Argentina fuese capaz de retener dentro del sistema al 30% de jóvenes de 15 a 17 años de edad que hasta ahora no tiene asegurado su acceso, es lógico pensar que las puntuaciones medias en pruebas como las de PISA sean aún más bajas. En suma, aunque se reconozcan los graves problemas del sistema educativo argentino en lo que respecta a garantizar una educación formal del al menos doce años para toda su población, dicha situación lejos está de ser la explicación de su baja eficacia en perspectiva internacional.

En el capítulo quinto, se examinó otra de las causas frecuentemente esgrimidas del “fracaso escolar” de los argentinos: la falta de inversión en el sistema educativo. Desde esta posición, la inferior calidad de la enseñanza argentina no sería más que la

consecuencia directa de la falta de financiación en el sector. El debate mundial acerca de la necesidad de asignar mayor cantidad de recursos, tiene como diagnóstico subyacente el hecho de que mayores gastos implican necesariamente una mejor calidad de la enseñanza y, por consiguiente, mejores rendimientos educativos. No obstante, los datos de PISA muestran que no hay ninguna garantía y evidencia que sea así. Aunque en la mayoría de países el gasto por alumno es una variable que afecta los resultados académicos, su contribución adicional es relativamente baja. Nada parece asegurar que aumentando el gasto por alumno los países mejoren sus resultados escolares. Además, aunque es cierto que en Argentina el gasto en educación es bastante menor respecto a la mayoría de estados miembros de la OCDE, y que es posible que el país no haya alcanzado aún el umbral de gasto a partir del cual se contribuye a la mejora del rendimiento escolar, tres cuestiones afirman la debilidad de dicha relación. En primer lugar, los datos de PISA informan que Argentina tiene un gasto por alumno similar al de algunos países de Europa del Este (Polonia y Hungría) y, sin embargo, las diferencias de rendimiento han sido notables, de alrededor de 100 puntos. En segundo lugar, el financiamiento educativo en el país mejoró significativamente durante las dos últimas décadas. A fines de los años 1990 el gasto se duplicó, creciendo en términos del PIB y del Gasto Público Total. No obstante, no hay indicios de mejoras similares en términos de aprendizaje escolar. Es más, según los resultados de los Operativos Nacionales de Educación y de las pruebas internacionales de logro escolar, sucedió exactamente lo contrario. Finalmente y en tercer lugar, los mismos datos de PISA ponen de relieve que Argentina gasta por alumno de manera proporcional a su nivel de ingreso por habitante. Lo dicho hasta aquí no supone que en el país no sean necesarios más recursos económicos, más bien pone al descubierto que éstos no siempre repercuten directamente sobre el aprendizaje o calidad de la enseñanza. Teniendo en cuenta la debilidad de dicha relación, es preocupante que en el país el aumento del gasto en educación de las dos últimas décadas haya estado orientado hacia la aplicación de las políticas educativas que dieron forma a la llamada “transformación educativa”, presentada como el medio privilegiado para mejorar la calidad de la enseñanza. La mayor asignación de recursos no se tradujo en garantizar a todos los estudiantes el derecho a la educación, puesto que las tasas de escolarización en los niveles obligatorios distan de llegar al 100%. Tampoco en garantizar condiciones institucionales apropiadas, en las escuelas argentinas los problemas de infraestructura son cada vez más habituales, y van desde la ausencia de sistemas de calefacción e iluminación hasta la falta de espacio para impartir las clases.

Desde ya, el aumento de los recursos no se dirigió a ofrecer condiciones salariales adecuadas y justas a los profesores, que siguen estando muy mal considerados. Sin duda, es sobre estos aspectos donde se debería concentrar el aumento del gasto en educación, de manera de dar cumplimiento a los derechos educativos ya reconocidos, y no tanto en políticas que expresan deseos formales de mejora de la calidad de la enseñanza.

En el capítulo seis se discutió una de las explicaciones más recurrentes del bajo nivel de rendimiento de países como Argentina en las pruebas de PISA: la composición socioeconómica de la población. El origen de esta explicación es la relación entre la posición social de los estudiantes y el rendimiento escolar, que el estudio PISA puso nuevamente en escena para más de cincuenta países. De esta evidencia, se desprende que países como Argentina, marcados por niveles altos de desigualdad en la distribución de los factores económicos, se distinguirían por una amplia brecha de rendimiento escolar entre los estudiantes de distinta condición social. Efectivamente, los datos de PISA mostraron para Argentina la intensa relación entre el origen social de los estudiantes y el rendimiento escolar, igual que ocurrió en la inmensa mayoría de países que integraron dicha evaluación. No obstante, el análisis comparativo con la situación de España, dio cuenta de que efectivamente en el país latinoamericano la desigualdad en el rendimiento escolar asociada al conjunto de factores vinculados al *background* familiar es más pronunciada. Por otra parte, los datos mostraron también que la relación entre las variables relativas a la capacidad económica de las familias y el rendimiento escolar fue algo más intensa en Argentina. Las desigualdades de rendimiento educativo vinculadas al origen social de los estudiantes están asociadas en mayor medida que en España a las diferencias económicas. Pero, a pesar de la mayor relevancia de los factores socioeconómicos en la determinación del rendimiento escolar, el análisis de los datos de PISA alertan acerca de la sobrevaloración de los mismos cuando se aspira a comprender diferencias de aprendizaje entre países. Del análisis de los datos de PISA cabe destacar las siguientes cuestiones. En primer término, las deficientes puntuaciones de los alumnos argentinos que pertenecen a los sectores privilegiados del país; ya sea en términos de clases ocupacionales como en nivel de estudios de los padres, los argentinos siempre estuvieron alrededor de 80 y 100 puntos por debajo de los españoles en igual posición. Si las diferencias de rendimiento entre los estudiantes argentinos y españoles se debieran exclusivamente a factores socioculturales de partida, sería

esperable, desde esta lógica, que los alumnos de dichos entornos familiares rindan de manera similar. En segunda instancia, aún simulando la composición de la población que distingue al conjunto de países miembros de la OCDE, Argentina sigue sin alcanzar los 500 puntos de rendimiento escolar. Así, aunque el impacto del entorno social sobre el aprendizaje escolar sea relativamente mayor en Argentina que en los países ricos de la OCDE, y pese a que el rendimiento mejora y se acerca a la media internacional, queda todavía a una gran distancia. Por consiguiente, otros factores que van más allá de las características socioeconómicas de los estudiantes tienen que estar interviniendo en la determinación del rendimiento escolar de los argentinos. En definitiva, no es posible sostener que las bajas puntuaciones de los argentinos encuentran exclusivamente su explicación en la desigual composición socioeconómica de su población.

En el séptimo capítulo, se examinó la pertinencia de uno de los tópicos más generalizados y aceptados del sistema educativo argentino: que a nivel nacional los estudiantes de las escuelas privadas son mejores que aquellos del sector público, y que sus resultados están a la altura de los estándares internacionales. Como quedó en evidencia a partir del estudio PISA, ambos supuestos carecen de validez en el país. En primer lugar, el análisis puso al descubierto que la titularidad de la escuela es una variable secundaria en la determinación del éxito escolar; y lo mismo sucede con casi todos los factores pedagógicos e institucionales examinados. Con excepción del tamaño del centro y del tiempo de clases, cuyo impacto fue positivo pero de escasa intensidad, ninguna de las características institucionales que se le adjudican a la escuela privada como vehículos de la eficacia escolar (mayor nivel de autonomía, flexibilidad de trabajo, clima escolar más favorable, etc.) demostró estar asociada de manera positiva y estable con el logro escolar de los estudiantes argentinos. Los factores asociados al *background* familiar son las variables que más influencia tienen en la explicación de las desigualdades de rendimiento entre los estudiantes de las distintas escuelas. Por consiguiente, la brecha de aprendizaje entre los centros públicos y privados, o entre las instituciones educativas en general, por lo menos en lo que respecta a los alumnos de quince años, se debe a lo que los alumnos “traen” de sus casas. Es la “elección” que hacen determinadas familias de las escuelas privadas como mejor alternativa escolar para sus hijos, lo que explica las desigualdades de aprendizaje entre ambas modalidades. Estas escuelas son entonces más eficaces, como consecuencia del mayor nivel cultural que distingue a las familias que las eligen como opción educativa para sus hijos. La

elección de centro se convierte así, en una dimensión básica de la reproducción social: la concentración de estudiantes de situación social favorecida estaría reforzando el impacto que a nivel individual tiene el estatus sobre el rendimiento. En segunda instancia, la eficacia de las escuelas privadas en Argentina quedó también cuestionada al comparar el rendimiento de sus estudiantes en perspectiva internacional. Aunque a nivel nacional los alumnos argentinos del sector privado lograron mejores puntuaciones en las pruebas de PISA, no alcanzaron el rendimiento promedio que distingue a los alumnos de los países más ricos de la OCDE en igual condición. De este hecho se desprende que los factores socioeconómicos explican las diferencias de rendimiento entre los estudiantes argentinos de las distintas escuelas, pero no determinan por sí solos las desigualdades educativas entre los jóvenes de los distintos países. De lo contrario, ¿por qué los estudiantes argentinos que provienen de los sectores socioeconómicos más altos y que asisten a las escuelas privadas también obtienen bajas puntuaciones en las pruebas de PISA?

Del análisis se desprende que las explicaciones económicas no alcanzan por sí solas para comprender las bajas puntuaciones de los estudiantes argentinos en las pruebas de PISA. Una parte importante de sus causas se localizan también en el funcionamiento y en la organización que adoptan las escuelas. Más específicamente, en la efectividad que adquieren las prácticas pedagógicas dirigidas a la transmisión de los conocimientos escolares. Demostrar esta hipótesis fue el propósito del capítulo nueve, donde se examinó la situación educativa de Argentina en relación a la de España. En este capítulo, se descartó, en primer lugar, la existencia de diferencias curriculares entre ambos países que den cuenta del desigual rendimiento. Fue en este sentido que se optó por examinar los contenidos formales de la enseñanza en ambos países; particularmente, aquellos que corresponden a la asignatura de Matemáticas. A través de los libros de texto, se percibieron escasas variaciones en el currículum oficial de dicha asignatura. A nivel formal, se comprobó que los estudiantes argentinos y españoles deberían aprender prácticamente los mismos saberes escolares. Pero, si los contenidos curriculares que se deberían impartir son básicamente los mismos, ¿por qué los estudiantes argentinos rindieron tan mal en las pruebas escolares de PISA respecto a los españoles? En efecto, la interpretación que en este capítulo se defendió es que la poca efectividad de los argentinos para resolver los ejercicios de las evaluaciones de PISA, guarda estrecha asociación con el nivel de exigencia al que están habituados en su experiencia escolar.

De lo contrario, no se entendería por qué todos los alumnos del país, independientemente de su origen social y del tipo de escuela a la que asisten, obtuvieron bajas puntuaciones en las tres pruebas de PISA, y cómo más de la mitad de los estudiantes no alcanzó siquiera el nivel mínimo de conocimientos establecido por dicho programa. En los centros educativos de Argentina, específicamente en el nivel al que asisten los estudiantes de quince años que en esta tesis se han examinado, existen serios problemas para garantizar la enseñanza y, por consiguiente, el aprendizaje estudiantil. La experiencia escolar de los estudiantes argentinos es de baja exigencia académica, entendiendo por ésta la posibilidad real y efectiva de ofrecer y transmitir conocimientos escolares. La demanda de exigencia atraviesa el sistema educativo argentino, pero con mayor énfasis recae sobre la enseñanza secundaria. En buena parte, esta situación no debería sorprender, pues este nivel atravesó recientes y complejos procesos de masificación escolar. No es extraño entonces, la existencia de reclamos de exigencia en el marco de un sistema educativo que aumentó su cobertura en las últimas décadas, y al que ahora asisten jóvenes que anteriormente quedaban excluidos de la oferta educativa. Es cierto que las condiciones objetivas de la enseñanza en la escuela secundaria se modificaron como consecuencia de la masificación escolar, pero no por ello se debe renunciar a la exigencia.

La comparación de la experiencia escolar de los estudiantes argentinos y españoles en la asignatura de Matemáticas, arrojó diferencias notables y significativas en tres aspectos claves del proceso de enseñanza: la organización de las prácticas de transmisión de los contenidos curriculares, la utilización del libro de texto y la disponibilidad del tiempo de clases en la escuela. En relación al primer aspecto, se subrayó que en las escuelas argentinas las prácticas escolares dirigidas a impartir saberes curriculares son dispersas y fragmentadas. A diferencia de la experiencia española, se distinguen por su escasa estructuración y coordinación. En los centros visitados del país, nada parecía estar planificado con antelación, “*se hace como se puede*” fue la respuesta típica de los profesores. Además, y principalmente en los centros educativos que escolarizaban a estudiantes de perfil socioeconómico bajo, las prácticas de enseñanza eran frecuentemente reemplazadas por acciones pedagógicas de índole asistencialista. En cuanto al libro de texto, y a diferencia de los profesores españoles que lo consideraban un recurso didáctico fundamental que estructura y planifica su trabajo, en Argentina brilla por su ausencia. Mientras los profesores y estudiantes españoles afirmaron recurrir

al libro de texto, existiendo mecanismos institucionales que garantizan su uso, en Argentina la disponibilidad y utilización del libro depende del criterio de cada docente. Por problemas económicos, se considera difícil solicitar al estudiante el libro; pero también, y debido a la “individualidad” que caracteriza al trabajo de los profesores argentinos, los criterios que rigen su utilización dependen de decisiones exclusivamente personales. La escasa dependencia del libro de texto se traduce en una menor cobertura curricular, y como es lógico, esta situación deriva en menores posibilidades de aprendizaje escolar. Si en las escuelas secundarias del país, las prácticas dirigidas a la transmisión de los conocimientos escolares son dispersas y desordenadas, y no logran completar el programa oficial de la enseñanza, el libro de texto podría ser la garantía para alcanzar, aunque más no sea, un piso mínimo. Que las prácticas de enseñanza adquieran estas características negativas, se debe también al tiempo de clases regular en la escuela. Los alumnos argentinos no sólo cuentan con menos horas de clases de Matemáticas, sino que también pierden muchas horas oficiales en la escuela. El “tiempo perdido” fue una constante en los centros secundarios visitados. Como resultado, los estudiantes están expuestos a menos conocimientos escolares, y sus posibilidades de aprendizaje seriamente mermadas. Al desorden curricular de las prácticas de enseñanza y a la ausencia del libro de texto, se le suma entonces la falta de tiempo para dar clases y completar el programa oficial. En definitiva, la articulación de estos tres aspectos que configuran la enseñanza de las Matemáticas en las escuelas secundarias de Argentina, impacta negativamente sobre las posibilidades que los centros ofrecen a sus estudiantes de acceder al conocimiento escolar.

La amplia gama de adaptaciones individuales que se ha percibido entre las escuelas del país y en el discurso de los profesores, conduce a preguntarse si en el sistema educativo argentino no es posible plantear la existencia de una coordinación imperfecta entre los objetivos y los medios. En definitiva, esta cuestión invita a reflexionar acerca del rol que juegan las normas escolares en relación a la producción propia de la institución escolar, como es la de promover el encuentro con el conocimiento. Sin alguna forma de organización, sin pautas mínimas y recursos básicos como es el tiempo de clases o el libro escolar, es muy complicado desarrollar y hacer efectiva la transmisión de los saberes escolares. Pero la multiplicidad de adaptaciones, supone también preguntarse por el valor que adquiere en las escuelas la exigencia, es decir, el papel de la transmisión escolar que tiene lugar en ella. La tarea fundamental de las escuelas y de los

profesores es la formación y la transmisión de los saberes escolares, y es a ésta donde deben dirigirse y orientarse las acciones en materia de educación. Frecuentemente, en las escuelas secundarias visitadas se hace “como si” se trabajara, pero la transmisión no tiene lugar. Como resultado, el desarrollo de la capacidad intelectual de los estudiantes no es ejercido en un ámbito especialmente concebido para ello. Así, en Argentina la exigencia remite a algo tan básico y fundamental de la institución escolar como es la transmisión del conocimiento, la revalorización de su dimensión intelectual que supone garantizar el derecho a la cultura a los jóvenes. Después de todo, la escuela continúa siendo la única institución social donde los aprendizajes son obligatorios; es este, el foco central en donde colocar la exigencia.

Pero, como se manifestó en el capítulo final, para que las prácticas de enseñanza exigentes puedan desplegarse, es imprescindible exigir la generación de determinadas condiciones institucionales y laborales en las escuelas. Estas condiciones no siempre son habituales en el sistema educativo del país, sobre todo en lo que respecta a los profesores. La posición laboral y salarial de éstos, igual que su formación, configuran los márgenes que delimitan sus posibilidades de acción. En Argentina la situación de los docentes es muy desfavorable. Por una parte, como resultado de la reforma educativa de los años 1990, existe cierto desorden en lo que respecta a los aspectos formativos, sobre todo en las titulaciones y duración de las carreras que competen al nivel secundario. Por otro lado, persisten serios y complicados problemas en lo que refiere a las condiciones laborales. En la enseñanza secundaria los profesores no sólo trabajan una elevada cantidad de horas, excediendo frecuentemente el máximo de tiempo pactado por ley, sino que también ejercen su tarea en más de un centro escolar. Es a partir de esta situación que se comprende, en gran medida, el elevado absentismo profesoral, y la dispersión que distingue a las prácticas pedagógicas. La elevada cantidad de horas lectivas y el trabajo en más de una escuela guarda relación con la manera en que son contratados, por hora cátedra, pero también con las bajas remuneraciones que reciben. Los profesores argentinos trabajan muchas horas y en varias escuelas para conseguir un ingreso satisfactorio, que tanto a nivel nacional como internacional se destaca por ser muy bajo. El declive histórico que sufrieron los salarios durante las tres últimas décadas y las altas desigualdades que persisten entre las provincias explican parte de esta situación. Al respecto, cabe destacar que en el país es una práctica habitual la percepción de pagos adicionales en la forma de sumas fijas para todos los cargos, y que

exista una parte de los haberes sobre los que no se liquidan cargas sociales o no se calculan otros componentes del salario (como por ejemplo la antigüedad).

La precariedad en las remuneraciones de los profesores argentinos tiene dos grandes consecuencias para la educación en el país. La primera, es que la docencia se convierte en una opción poco atractiva para los estratos medios de la sociedad, quienes suelen tener mejores trayectorias educativas y aspiraciones económicas más altas. La segunda, y tal como se señaló, conduce a los profesores a trabajar en varios turnos y en más de un establecimiento escolar, lo cual genera cierta sensación de agotamiento y poca disponibilidad de tiempo para otras tareas. Entre los profesores, este complejo panorama genera reacciones defensivas (decepción, pasividad, escepticismo), pero también conduce al conflicto, a la organización gremial y a la lucha político social. Los magros y desiguales ingresos de los profesores, como las irregularidades en el pago de los mismos, llevan a los docentes a las huelgas o paros docentes que afectan seriamente los cursos lectivos. Los paros docentes se traducen en días de clases perdidos y, por consiguiente, en menos contenidos escolares. Aunque en los últimos años comenzó a realizarse un esfuerzo nacional por mejorar los ingresos de los profesores a través de ciertas compensaciones, el déficit salarial es tan notorio que requiere medidas drásticas que garanticen niveles salariales aceptables y justos. Si bien estos niveles permiten a la mayoría de las familias de los docentes situarse fuera de la pobreza, no ayudan a cubrir un nivel de vida adecuado para el desarrollo profesional. No obstante, en contextos económicos de incertidumbre como el de Argentina, la posibilidad de contribuir al hogar con un ingreso fijo y creciente en el tiempo sigue siendo para muchos una opción, y esta afirmación es especialmente válida para los sustratos socioeconómicos más vulnerables. De otro modo, la consideración del nivel absoluto salarial sería insuficiente para comprender la elección de la carrera docente como medio de vida. En suma, el buen desarrollo de las capacidades de los estudiantes en la escuela está estrechamente relacionado con la calidad de la instrucción brindada por sus profesores que depende, a su vez, de quiénes se acercan a ejercer la docencia y de las condiciones objetivas de la profesión. La apuesta por mejorar el rendimiento de los estudiantes debe ir acompañada de la necesaria mejora de las condiciones de trabajo de los profesores, especialmente en lo que respecta a las retribuciones percibidas. De hecho, el incumplimiento de las responsabilidades estatales se traduce en los constantes problemas económicos y en sus consecuentes conflictos docentes. Pero también en la incapacidad para garantizar el

cumplimiento de un calendario escolar, así como la adopción y el seguimiento de un programa común en algo tan elemental como es la enseñanza de las Matemáticas. Asegurar a los profesores condiciones laborales mínimas que les permitan desarrollar sus actividades, es una de las principales cuestiones educativas pendientes por parte de los distintos gobiernos argentinos.

En definitiva, no se trata de que la exigencia sea definida en términos de disciplina, de un orden rígido y arbitrario, ni de visiones que privilegian la competitividad individual. La exigencia no tiene por qué ser asociada con prescribir metódicamente las tareas que los docentes deben desempeñar, tal como ocurría en los comienzos del sistema educativo moderno. Tampoco debe quedar exclusivamente identificada con proporcionar a los estudiantes las cualificaciones indispensables para la ocupación de los empleos disponibles, tal como se propuso a partir de las sociedades modernas e industriales de posguerra, donde la escolarización se articuló en torno al discurso internacional de desarrollo de las economías. Por el contrario, en esta tesis, preguntarse por la cuestión de la exigencia implica una cuestión más básica y previa. Supone reafirmar la necesidad de que en Argentina la escuela enseñe más de lo que lo hace actualmente, y que llegue a todos. Se trata de sostener la necesidad de que la escuela revitalice su herramienta fundamental que es el conocimiento. Exigir supone no restar a los jóvenes del país la ocasión, para algunos la única o la más significativa, de apropiarse de los conocimientos escolares que les brindan posibilidades y oportunidades de futuro. La escuela no debe renunciar a exigir y los estudiantes deben exigirse. En un contexto adverso, con crisis recurrentes como las que asolan al país, recuperar la exigencia en el ámbito escolar pasa a ser sinónimo de reivindicar una mayor solidaridad con el conjunto social. Así, silenciar la exigencia como una dimensión central del ámbito educativo, pasa a ser sinónimo de apatía, indiferencia y desprecio.

BIBLIOGRAFÍA

- ABDALA, F. (2003): *Tendencias recientes en la escolarización y la terminalidad del nivel medio de enseñanza*. La educación en Debate N° 1, Documentos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología.
- ABURRA, L. (2005): *PISA 2003. Il Piemonte e gli altri. Le competenze dei quindicenni nel confronto fra regioni italiani ed europee*. Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte, Italia.
- ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACIÓN (1993): “Transferencia de los servicios educativos”, Boletín de la Academia Nacional de Educación N° 12, Buenos Aires.
- ADAMS, R. J. y WU, M. L. (2002): *PISA 2000 Technical Report*. Paris, OECD.
- ANYON, J. (1999): “Clase social y conocimiento escolar”, en FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (Ed.) *Sociología de la Educación*. Barcelona, Ariel.
- APPEL, M. (1999): “Economía política de la publicación de libros de texto”, en FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (Comp.) *Textos de Sociología de la Educación*. Barcelona, Ariel.
- _____ (1989): *Maestros y textos*, Barcelona, Paidós/MEC.
- ARANCIBIA, V. (1996): “Los sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación”. Documento de Trabajo N° 2, PREAL, Santiago de Chile.
- ARRIETA, M. E., JUNDEGLOBEN, M. y FALCONE, J. (2003): “Brechas educativas y sociales. Un problema viejo y vigente”, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología.
- BÁEZ DE LA FE, B. (1994): “El movimiento de escuelas eficaces: Implicaciones para la innovación educativa”, *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 4, pp. 93-116.
- BALDUZZI, J. (2002): *Desigualdad y exclusión educativa en el tercer ciclo de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, SUTEBA.
- BALDUZZI, J. y VÁZQUEZ S.A. (2001): *Neoliberalismo, resistencia y democracia: el caso de los trabajadores de la educación en la Argentina*. Trabajo final del Curso: “Estructura social y de poder en América Latina”, Buenos Aires, CTERA.
- BALL, S. (1998): “Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy”, *Comparative Education*, N° 34, Vol. 2, pp. 119- 130.

- BANCO MUNDIAL (2004): *La desigualdad en América latina y el Caribe ¿Rompiendo con la historia?* Serie Desarrollo para todos, Banco Mundial.
- _____ (2000): “Un pueblo pobre en un país rico”. Informe de la pobreza en la Argentina. Consultado en Marzo 2007 <http://www.bancomundial.org>
- _____ (1999): *La educación en América Latina y el Caribe*, Documento Estratégico, Equipo de Educación LCSHD, Washington, Diciembre.
- BARBER, M. y MOURSHED, M. (2008): *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Documento de Trabajo N° 41, PREAL, Santiago de Chile.
- BAUDELLOT, C. y ESTABLET, R. (1987): *La escuela capitalista en Francia*. Madrid, Siglo XXI.
- BELFIELD, C. & LEVIN, H. (2005): *Privatizing educational choice: consequences for parents, schools, and public policy*. USA, Paradigm Publishers.
- BERNSTEIN, B. (1988): *Clases, código y control*. Madrid, Akal.
- _____ (1985): “Clases y pedagogías: visibles e invisibles”, *Revista Colombiana de Educación*, N° 15, pp. 75-106.
- BIDWELL, Ch. (1965): “The School as a Formal Organization”, en MARCH, J. G. (Ed.) *Handbook of Organizations*. Chicago, Rand McNally College, pp. 972-1022.
- BIRGIN, A. (1999): *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires, Troquel.
- BLOSSFELD, H. P. y SHAVIT, Y. (1993): *Persistent inequality. Changing educational attainment in thirteen countries*. Boulder, Westview Press.
- _____ (1991): “Persisting Barriers: Changes in Educational Opportunities in Thirteen Countries”, *Working Papers in Political and Social Sciences*. European University Institute.
- BONILLA SAUS, J (2003): “Encuentros y desencuentros con los procesos de evaluación de la calidad educativa en América Latina”, en BONILLA SAUS, J., BRUNNER, J. et al. *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política de las evaluaciones de la calidad educativa*. IPEE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires.
- BONILLA SAUS, J., BRUNNER, J. et al. (2003): *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. IPEE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires.

- BOTTANI, N. (2006): “La más bella del reino: el mundo de la educación en alerta con la llegada de un príncipe encantador”, *Revista de Educación*, Núm. Extraordinario, pp. 75-90.
- BAUDELOT, C. y ESTABLET, R. (1976): *La escuela capitalista en Francia*. Madrid, Siglo XXI.
- BOURDIEU, P. (2002): *Capital cultural, escuela y espacio social*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- _____ (1998): *La distinción*. Madrid, Taurus.
- BOURDIEU, P. y PASSERON, J. C. (1977): *La reproducción*. Barcelona, Laia.
- BOWLES, S. y GINTIS, H. (1985): *La instrucción escolar en la América capitalista*. Madrid, Siglo XXI.
- BRASLAVSKY, C. (2001): *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos* Buenos Aires, Santillana.
- _____ (2000): *La educación secundaria en América prioridad de la agenda 2000*. IIPE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires.
- _____ (1999): *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires, Santillana-Convenio Andrés Bello.
- _____ (1996): “Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino (1984-1995)”, *Revista Propuesta Educativa*, N° 14.
- _____ (1995): “La educación secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos”, *Pensamiento Iberoamericano de Educación*, Septiembre-Diciembre, Madrid.
- _____ (1985): *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- BRASLAVSKY, C. y COSSE, G. (1997): *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, Documento de Trabajo N° 5, PREAL, Santiago de Chile. Consultado en Enero 2008 <http://www.preal.org/cosse5.pdf>
- BRASLAVSKY, C. y BIRGIN, A. (1994): “Quiénes enseñan hoy en la Argentina”, *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 34, pp. 18-35.
- BRASLAVSKY, C. y FILMUS, D. (1987): *Último año de colegio secundario y discriminación educativa*. Documentos e Informes de Investigación, N° 50. Buenos Aires, FLACSO.

- BRASLAVSKY, C. y KRAWCZYK, N. (1988): *La escuela pública*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- BRAVO, H. (1994): *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*. Buenos Aires, CEAL.
- BREEN, R. y JONSSON, J. O. (2000): "Analyzing Educational Carrers: A Multinomial Transition Model", *American Sociological Review*, N° 65, Vol. 5, pp. 754-772.
- BROWN, Ph. y LAUDER, H. (2007): "Educación, globalización y desarrollo económico", en BONAL, X., TARABINI-CASTELLANI, A. y VERGER, A. (compiladores) *Globalización y Educación. Textos Fundamentales*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- BRUNNER, J. (2003): "Límites de la lectura periodística de resultados educacionales", en BONILLA SAUS, J., BRUNNER, J. et al. *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. IIPE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires.
- BUCHMANN, C. y HANNUN, E. (2001): "Education and Stratification in Developing Countries: A review of Theories and Research", *Annual Review of Sociology*, Vol. 27, pp. 77-102.
- CALERO, J. (2008): "¿Es realmente irrelevante el gasto educativo?", *El País*, 31 de Marzo.
- _____ (2006): *Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias*. Madrid, Fundación Alternativas.
- CALERO, J. y ESCARDÍBUL, J. O. (2007): "Evaluación de servicios educativos: el rendimiento en los centros públicos y privados medido en PISA-2003", *Hacienda Pública Española*, N° 183, pp. 33-55.
- CALERO, J. y BONAL, X. (1999): *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor.
- CARABAÑA, J. (2009): "Los debates sobre la reforma de las enseñanzas medias y los efectos de ésta en el aprendizaje", *Papeles de economía española*, N° 119, pp. 19-35.
- _____ (2008): *Las diferencias entre regiones y países en las pruebas PISA*. Colegio Libre de Eméritos, Madrid. Consultado en Junio 2008 <http://www.colegiodeemeritos.es>
- _____ (2008a) "La elección de centro y los resultados de la enseñanza", *Organización y Gestión Educativa*, N° 4, pp. 19-22.

_____ (2007): “PISA 2006: sin novedad”, *Claves de Razón Práctica*, Nº 179, pp. 22-29.

_____ (2007a): “Estado y Educación en la España Democrática”, en ESPINA, A. (Coord.) *Estado de Bienestar y Competitividad. La experiencia europea*. Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.

_____ (2007b): “La concentración de inmigrantes en los centros escolares” en GIRÓ, J. (Coord.) *La escuela del siglo XXI: la educación en un tiempo de cambio social acelerado*. XII Conferencia de sociología de la educación, Logroño, 14 y 15 de Septiembre de 2006.

_____ (2006): “El Informe PISA y América Latina”, *Revista Electrónica de la Fundación Carolina*.

_____ (2004): “Educación y movilidad social”, en NAVARRO, V. (director) *El Estado de Bienestar*. Madrid, Tecnos-Pompeu Fabra.

_____ (2004a) *De una escuela de mínimos a una de óptimos. La exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica*. Madrid, Fundación Alternativas.

_____ (2001): “De por qué la didáctica no puede reducir la desigualdad social de resultados escolares”, *Témpora*, Nº 4, pp. 37-62.

_____ (1999): “Predictores universales y predictores particulares (a propósito de la clasificación ESOMAR-97)”, *Investigación y Marketing*, Nº 62, pp. 6-20.

_____ (1993): “Sistema de enseñanza y clases sociales” en GARCÍA de LEÓN, M. A., de la FUENTE, G. y ORTEGA, F. (Eds.) *Sociología de la Educación*. Barcelona, Barcanova.

_____ (1991): “El gasto público en enseñanza y sus justificaciones”, en *Sociedad, cultura y educación: homenaje a la memoria de Carlos Lerena*. Universidad Complutense de Madrid, España.

_____ (1989): “Origen social, inteligencia y rendimiento académico al final de la EGB”, en ORTEGA, F., *et al.* (Compiladores) *Manual de Sociología de la Educación*, Madrid, Visor.

_____ (1988): “En primero de Medias, el nivel sociocultural no explica el rendimiento académico”, *Revista de Educación*, Nº 287, pp. 71-96.

_____ (1982): *Educación, ocupación e ingresos en la España del siglo XX*. Madrid, MEC.

CARABANA, J. y CÓRDOBA, C. (2009): “La incorporación de estudiantes inmigrantes en la escuela andaluza y su efecto en la elección de centro” en

FERNÁNDEZ DÍAS, R. *et al.* *La comunidad educativa ante los resultados escolares*. XIII Conferencia de Sociología de la Educación, Badajoz, 18 y 19 de Septiembre de 2008.

CARABAÑA, J. y GÓMEZ BUENO, C. (1996): *Escalas de prestigio profesional*. Colección Cuadernos Metodológicos, N° 19, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

CARNOY, M. (2005): “La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 3, N° 2, pp. 1-14.

_____ (2001): “La articulación de las reformas educativas en la economía mundial”, *Revista de Educación*, Núm. Extraordinario, pp. 111-120.

_____ (2001a): “El impacto de la mundialización en las estrategias de reforma educativa” *Revista de Educación*, Núm. Extraordinario, pp. 101-110.

CARNOY, M., GOVE, A. y MARSHALL, J. (2007): *Cuba's Academia Advantage: Why Students in Cuba do better in School?* California, Standford University Press.

CASSASUS, J. (2003): *La escuela y la (des)igualdad*, Santiago de Chile, LOM.

CASASSUS, J., ARANCIBIA, V. y FROEMEL, J. (1996): “Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación”, *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 10, pp. 231-261.

CEPAL (2007): *Panorama Social de América Latina*. Consultado en Noviembre 2007 <http://www.eclac.org>

_____ (1999): “El panorama social de América Latina”, Notas de la CEPAL, N° 4, Santiago de Chile.

CEPAL/UNESCO (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.

CERVINI, R. (2004): “Influencia de los factores institucionales sobre el logro en Matemática de los estudiantes en el último año de la educación Media de Argentina. Un modelo de tres niveles”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, N° 2, Vol. 1. Consultado en Junio 2005 <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n1/Cervini.pdf>

_____ (2003): “Relaciones entre composición estudiantil, proceso escolar y el logro en matemáticas en la educación secundaria en Argentina”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, N° 5, Vol. 1. Consultado en Junio 2005 <http://redie.ens.uabc.mx/vol5no1/contenido-cervini2.html>

- _____ (2003a): “Diferencias de resultados cognitivos y no-cognitivos entre estudiantes de escuelas públicas y privadas en la educación secundaria de Argentina: Un análisis multinivel”, *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 11, N° 6. Consultado en Junio 2005 <http://www.epaa.asu.edu/epaa/v11n6/>
- _____ (2002): “Desigualdades en el logro académico y reproducción cultural en Argentina. Un modelo de tres niveles”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, N° 16, Vol. 7, pp. 445-500.
- _____ (2001): “La distribución social de los rendimientos escolares”, en TENTI FANFANI, E. (Coord.) *El rendimiento escolar en la Argentina. Análisis de resultados y factores*. Buenos Aires, Losada.
- _____ (1999): *Calidad y Equidad en la Educación Básica de la Argentina. Factores Asociados al Logro Escolar*, Documento N° 5, Ministerio de Educación, Buenos Aires.
- CAPELLACCI, I. y MIRANDA, A. (2007): *La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina. Deudas pendientes u nuevos desafíos*. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la calidad Educativa, Ministerio de Educación, Buenos Aires.
- CIPPEC (2006): “Los salarios docentes”. Presentación N° 2, Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Área de Educación, Buenos Aires.
- _____ (2004): *Los Estados provinciales frente a las brechas socio-educativas. Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas*. Informe final, Buenos Aires.
- COLEMAN, J. (1999): “Calidad e igualdad en la enseñanza norteamericana: la escuela pública y católica”, en FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (Comp.) *Textos de Sociología de la Educación*. Barcelona, Ariel.
- COLEMAN, J. et al. (1966): *Equality of Education Opportunity*, U.S. Office of Education, Washington, D.C.
- COLEMAN, J., HOFFER, T. y KILGORE, S. (1982): “Cognitive Outcomes in Public and Private Schools”, *Sociology of Education*, Vol. 55, N° 2/3, pp. 65-76.
- COLEMAN, J. y HOFFER, T. (1987): *Public and private high schools. The impact of communities*. New York, Basic Books.
- COLOM, R. y ANDRÉS-PUEYO, A. (1999): “El estudio de la inteligencia humana: recapitulación ante el cambio de milenio”, *Psicothema*, N° 3, Vol. 11, pp. 453-476.
- CORTEN, R. y DRONKERS, J. (2006): “School achievement of pupils from the lower strata in public, private government-dependent and private government-independent

schools: a cross-national test of the Coleman-Hoffer thesis”, *Educational Research and Evaluation*, Vol. 12, N° 2, pp. 179-208.

COSSE, G. (2005): “Políticas públicas y Estado. Las políticas compensatorias en la educación argentina: el caso del Programa Nacional de Becas estudiantiles (1997-2003).” Consultado en Marzo 2009

<http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso3/Cosse%20Gustavo.pdf>

_____ (2001): *Gasto educativo, eficiencia, eficacia y equidad en Argentina. 1990-1999*. Proyecto Alcance y Resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay en los ´90, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Universidad de Stanford / BID.

COTTON, K. (1995): *Effective schooling practices: a research synthesis. 1995 updated*. Portland, Northwest Regional Educational Laboratory.

_____ (1990): “Educational time factors. Portland, Northwest Regional Educational Laboratory”, *Close up*, N° 8.

CREEMERS, B. (1994): *The Effective Classroom*. London, Cassell.

CTERA et al. (2005): *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico*. Buenos Aires, CLACSO.

CUETO, S. (Ed.) (2005): *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago de Chile, PREAL.

DALE, R. (2007): “Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos”, en BONAL, X., TARABINI-CASTELLANI, A. y VERGER, A. (Comp.) *Globalización y Educación. Textos Fundamentales*. Buenos Aires, Miño y Dávila.

DAVINI, C. (1996): *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*. Buenos Aires, Paidós.

DEROUET, J. L. (2006): “Entre la récupération des savoirs critiques et la construction des standards du management libéral: bougés, glissements et déplacements dans la circulation des savoirs entre recherche, administration et politique en France de 1975 à 2005”, *Revue française de pédagogie*, N° 154, pp. 5-18.

DIRIÉ, C. (2002): *Mapa de la Oferta de Educación Superior en la Argentina del 2000*. Ministerio de Educación, Buenos Aires.

DIRIÉ, C. y HIRSCHBERG, S. (2008): “Perfiles, formación y condiciones laborales de los profesores, directores y supervisores de la escuela secundaria”. *Temas de Educación*, Año 3, N° 6, DiNIECE, Ministerio de Educación, Buenos Aires.

DREEBEN, R. (2000): "Structural Effects in Education. A History of an Idea", en HALLINAM, M. (Ed.) *Handbook of the Sociology of Education*. New York, Kluwer Academic/Plenum Publishers.

_____ (1999): "La contribución de la enseñanza al aprendizaje de las normas" en FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (Comp.) *Textos de Sociología de la Educación*. Barcelona, Ariel.

DRONKERS, J. (2004): "Do public and religious schools really differ? Assessing the European evidence", en Wolf, P. J. & Macedo, S. (Eds.): *Educating citizens: International perspectives on civic values and school choice*. Washington, DC, Brookings Institution Press.

DRONKERS, J. y ROBERT, P. (2003): "The Effectiveness of Public and Private Schools from a Comparative Perspective", EUI Working Paper SPS N° 2003/13, Department of Political and Social Sciences, European University, Florence.

DUBET, F (2006): *El declive de la institución*. Barcelona, Gedisa.

DUBET, F. y MARTUCELLI, D. (1998): *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Buenos Aires, Losada.

DUSCHATZKY, S. (comp.) (2000): *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires, Paidós.

DUSCHATZKY, S. y REDONDO, P. (2000): "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas", en: DUSCHATZKY, S. (comp.) *Tutelados y asistidos*. Buenos Aires, Paidós.

DUSSEL, I. (2006) "Estudio sobre gestión y desarrollo curricular en países de América Latina". Ponencia presentada en la Segunda Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PREALC). Santiago de Chile, 11 al 13 de Mayo.

_____ (2005): "Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas", en TEDESCO, J. C. (Comp.) *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, IIPE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires.

DUSSEL, I., BIRGIN, A. y TIRAMONTI, G. (2001): "Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular. Reflexiones a partir de la descentralización educativa argentina", en TIRAMONTI, G. *Modernización educativa en los '90*, Temas, Buenos Aires.

ECHENIQUE, M. (2003): *La propuesta educativa neoliberal. Argentina (1980-2000)*. Argentina, Homo Sapiens.

- EDMONDS, R. (1982): "Programs of school improvement: An overview", *Educational Leadership*, N° 40, pp. 4-11.
- EICHELBAUM, A. M. (1995): *La medición de la educación de las unidades sociales*. Buenos Aires, Academia Nacional de Educación.
- _____ (1995a): "La desigualdad educacional en la Argentina", en: MARSAL, J. (comp.): *Argentina conflictiva*. Buenos Aires, Paidós.
- ERIKSON, R., GOLDTHORPE, J., y PORTOCARERO, L. (1979): "Intergenerational Class Mobility in three Western European Societies", en *British journal of Sociology*, N° 30.
- ERIKSON, R. y JONSSON, J. O. (1996): *Can Education Be Equalized?* Oxford, Westview Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2004): "Unequal Opportunities and the mechanism of Social Inheritance" en CORAK, M. (editor) *Generational Income Mobility in North America and Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FALLETI, T. (2001): "Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de educación", Boletín N° 9, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Buenos Aires.
- FELDFEBER, M. e IVANIER, A. (2003): "La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, N° 18, Vol. 8, pp. 421-445.
- FELDFEBER, M. y OLIVEIRA, D. (2006): *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿Nuevos Sujetos?* Buenos Aires, Novedades Educativas.
- FERNÁNDEZ AGUERRE, T. (2003): "La desigualdad educativa en el Uruguay entre 1996 y 1999", *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 1, N° 1. Consultado en Noviembre 2007 <http://www.ice.deusto.es/renace/reice/vol1n1/Tabare.pdf>
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (2008): "Escuela pública y privada en España: la segregación rampante", *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, N° 2, Vol. 1, pp. 42-69.
- _____ (2003): "La segunda generación ya está aquí", *Papeles de Economía Española*, N° 98, pp. 238-261.
- _____ (2002): *¿Es pública la escuela pública?* Barcelona, Cisspraxis.
- _____ (Comp.) (1999): *Textos de Sociología de la Educación*. Barcelona, Ariel.

_____ (1999a): “La organización escolar: agregado, estructura y sistema”, *Revista de Educación*, N° 320, pp. 255-270.

_____ (1999b): *Alumnos gitanos en la escuela paya: un estudio sobre las relaciones étnicas en el sistema educativo*. Ariel.

_____ (1997): “La educación en una sociedad en cambio”, en FERNÁNDEZ ENGUITA (Coord.) *Sociología de las instituciones de educación secundaria*. Barcelona, Horsori.

_____ (1997a): “Las rutinas de la vida escolar”, en FERNÁNDEZ ENGUITA (Coord.) *Sociología de las instituciones de educación secundaria*. Barcelona, Horsori.

_____ (1997b): “Los desiguales resultados de las políticas igualitarias: clase, género y etnia en la educación”, en FERNÁNDEZ ENGUITA (Coord.) *Sociología de las instituciones de educación secundaria*. Barcelona, Horsori.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. y LEVIN, H. M. (1997): “Las reformas comprehensivas en Europa y las nuevas formas de desigualdad educativa”, en FERNÁNDEZ ENGUITA (Coord.) *Sociología de las instituciones de educación secundaria*. Barcelona, Horsori.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. y TERRÉN, E. (Coords.) (2008): *Repensando la organización escolar. Crisis de legitimidad y nuevos desarrollos*. Madrid, Akal.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (ed.) y SÁNCHEZ, J. (1999): *Sociología de la Educación. Lecturas básicas y textos de apoyo*. Barcelona, Ariel.

FERNÁNDEZ MELLIZO-SOTO, M. (2003): “Política educativa, igualdad de oportunidades y pensamiento político”, *Claves*, N° 129, pp. 64-69.

FERNÁNDEZ, M. A., LEMOS, M. L. y WIÑAR, D. (1997): *La Argentina fragmentada. El caso de la educación*. Buenos Aires, Miño y Dávila.

FERNÁNDEZ, A., FINOCCHIO, S. y FUMAGALLI, L. (2001): “Cambios de la educación secundaria de la Argentina” en BRASLAVSKY, C. *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Buenos Aires, Santillana.

FERRER, G. (2006): *Sistemas de evaluación de los aprendizajes en América Latina: balances y desafíos*. Grupo de Trabajo sobre Evaluación y Estándares, PREAL, Santiago de Chile.

FERRER, G. y ARREGUI, P. (2006): “Las pruebas internacionales de aprendizaje en América Latina y su impacto en la calidad de la educación: Criterios para guiar futuras aplicaciones”, en ARREGUI, P. (Editora) *Sobre Estándares y Evaluaciones en América Latina*, PREAL, Santiago de Chile.

- FERTIG, M. (2003): "Who's to Blame? The Determinantes of German Student's Achievement in the PISA 2000 Study", IZA Discussion Paper N° 739.
- FILMUS, D. (2003): *Estado, Sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafíos*. Buenos Aires, Troquel.
- _____ (1997): "La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto", ponencia presentada en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación, CLAD, Costa Rica.
- _____ (1996): *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires, Troquel.
- FLYNN, J. (2000): "IQ Trends over Time: Intelligence, Race, and Meritocracy", ARROW, K., BOWLES, S. y DURLAUF, S. (Ed.) *Meritocracy and Economic Inequality*, Princeton University Press.
- FORQUIN, J. C. (1985): "El enfoque sociológico del éxito y el fracaso escolares: desigualdades de éxito escolar y origen social", *Educación y Sociedad*, N° 3.
- FULLAN, M. (1991): *The new meaning of educational change*. London, Cassell.
- _____ (2000): *El cambio educativo. Guía de planeación para maestros*. México, Trillas.
- FULLER, B. y CLARKE, P. (1994): "Raising school effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classroom tools, rules and pedagogy", *Review of Educational Research*, N° 64, Vol. 1, pp. 119-157.
- GALARZA, D. (2000): *La estructura curricular básica del tercer ciclo de la EGB en ocho jurisdicciones*. Unidad de Investigaciones Educativas, Ministerio de Educación, Buenos Aires.
- GAMORAN, A., SECADA, W. y MARRET, C. (2000): "The Organizational Context of Teaching and Learning. Changing Theoretical Perspectives", en HALLINAM, M. (Ed.) *Handbook of the Sociology of Education*. New York, Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- GAVIRTZ, S. y de PODESTÁ, M. E. (Comp.) (2004): *Mejorar la escuela. Acerca de la gestión y la enseñanza*. Buenos Aires, Granica.
- GAVIRIA, J. L., y CASTRO, M. (2005): *Modelos jerárquicos lineales*. Madrid, La Muralla.
- GLUZ, N. (2000): "Análisis de los proyectos destinados a desarrollar nuevos lineamientos de política: equidad, consenso federal y modernización de la función pública", Unidad de Investigaciones Educativas, Ministerio de Educación de la Nación,

Buenos Aires.

_____ (2000a): *El tercer ciclo desde la mirada docente: avances y desafíos frente a la extensión de la obligatoriedad escolar*. Unidad de Investigaciones Educativas. Ministerio de Educación, Buenos Aires.

GONZÁLEZ, P. (2001): “Lecciones de la investigación económica sobre el rol del sector privado en educación”, Documento de Trabajo N° 117, Centro de Economía Aplicada, Chile.

GOLDSTEIN, H. (2003): *Multilevel Statistical Models*. London, Edward Arnold.

GOLDSTEIN, H., y WOODHOUSE, G. (2000): “School Effectiveness Research and Educational Policy”, *Oxford Review of Education*, Vol. 26, N° 3/4, pp. 353-63.

GOODSSON, I. (2003): *Estudio del currículum*. Buenos Aires, Amorrortu.

GÓMEZ BUENO, C. et al. (2001): *Identidades de género y feminización del éxito académico*. Madrid, CIDE.

GRAS, A. (1980): *Sociología de la educación. Textos fundamentales*. Madrid, Narcea.

GRINBERG, S. (1995): “Algunas reflexiones acerca del uso del libro de texto en la escuela primaria”, *Propuesta Educativa*, Año 6, N° 12, pp. 63-66.

GUERRERO SERON, A. (2005) “El liderazgo y la gestión de la cultura en las organizaciones escolares. Estudio de casos de colegios innovadores afiliados a una pedagogía de autor”. Ponencia presentada en el Grupo de Trabajo Sociología, práctica escolar y reforma educativa, XII Conferencia de Sociología de la Educación, 22 al 24 de Septiembre, Santander.

_____ (2003) “El profesorado como categoría social y agente educativo: sociología del profesorado”, en PALOMARES, F. (Coord.) *Sociología de la Educación*, Capítulo XI, Madrid, Pearson Educación.

_____ (2003a) “Los centros escolares como organizaciones”, en PALOMARES, F. (Coord.) *Sociología de la Educación*, Capítulo X, Madrid, Pearson Educación.

_____ (2002): “La sociología de la organización escolar. Un marco teórico para el estudio de los efectos de la escuela”, *Témpora*, N° 5, pp. 135-174.

GUNDLACH, E., WÖßMANN, L. y GMELIN, J. (2001): “The Decline of Schooling Productivity in OECD Countries”, *Economic Journal*, N° 11, pp. 135-147.

HALLINAM, M. (Ed.) (2000): *Handbook of the Sociology of Education*. New York, Kluwer Academic/Plenum Publishers.

HAMMERSLEY, M. y ATKINSON, P. (1994): *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona, Paidós.

- HANUSHEK, E. (2006): "School Resources", *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 2, Chapter 14, Elsevier.
- _____ (2005): "Why quality matters in education?" *Finance and Development*, N° 2, Vol. 42.
- _____ (1997): "Assessing the effects of school resources on student performance: An update", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, N° 19, pp. 141-164.
- _____ (1996): "School Resources and Student Performance" en BURTLESS, G. (Ed.) *Does Money Matter? The Effect of School resources on Student Achievement and Adult Success*. Washington, The Brooking Institution.
- _____ (1986): "The Economic of Schooling", *Journal of Economic Literature*, Vol. 24, N° 3, pp. 1141-1171.
- HANUSHEK, E y RIVKIN, S. (2007): "Pay, Working Conditions and Teacher Quality", *The Future of Children*, Vol. 17, N° 1, pp. 69-86.
- HANUSHEK, E., RIVKIN, S. y TAYLOR, L. (1996): "Aggregation and the estimated effects of school resources". *The review of Economics and Statistics*, N° 78, Vol. 4, pp. 611- 627.
- HARGREAVES, A. (1992): "El tiempo y el espacio en el trabajo del profesor", *Revista de Educación*, N° 298, pp. 31-53.
- HARRIS, A. y BENNETT, N. (Eds.) (2000): *School Effectiveness and School Improvement. Alternative perspectives*. London, Continuum.
- HIRSCHBERG, S. (coord.) (2005): *El Tercer Ciclo de Educación General Básica. Descripción de la oferta del sector estatal*. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, Buenos Aires.
- _____ (2000): *Implementación y localización del tercer ciclo de EGB, las prescripciones y su impacto en los actores institucionales*. Unidad de Investigaciones Educativas, Ministerio de Educación, Buenos Aires.
- HOYLE, E. (1973): "The Study of Schools as Organizations" en BUTCHER, H. y PONY, H. (Eds.) *Educational Research in Britain*, University of London Press.
- IAES, G., BONILLA SAUS, J., BRUNNER, J. et al. (2003): *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. IPE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires.
- INDEC (2003): *¿Qué es el Gran Buenos Aires?*, Ministerio de Economía, Argentina.
- IPE/UNESCO (2006): *Los manuales: textos claves en el que hacer escolar*. Informes Periódísticos N° 31, Sede regional Buenos Aires.

- _____ (2005): *El financiamiento educativo: mitos y realidades*. Informes Periodísticos N° 28, Sede regional Buenos Aires
- _____ (2000): *Los docentes argentinos. Resultados de una encuesta nacional sobre la situación y la cultura de los docentes*. Sede regional Buenos Aires.
- JACKSON, Ph. W. (2001): *La vida en las aulas*. Madrid, Morata.
- JACINTO, C. (2006): *La escuela media: reflexiones sobre la agenda de inclusión con calidad*. Buenos Aires, Fundación Santillana.
- JAKOBI, A. y MARTENS, K. (2007): “La influencia de la OCDE en la política educativa nacional”, en BONAL, X., TARABINI-CASTELLANI, A. y VERGER, A. (Comp.) *Globalización y Educación. Textos Fundamentales*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- JANSEN, J. D. (1995): “Effective schools?”, *Comparative Education*, N° 31, Vol. 2, pp. 181-200.
- JENCKS, C. (1999): “¿Qué hacer?” en FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (Comp.) *Textos de Sociología de la Educación*. Barcelona, Ariel.
- JENCKS, C. et al. (1973): *Inequality. A reassessment of the effects of family and schooling in America*, New York, Basic Books.
- JENCKS, Ch. y BANE, M. (1980): “Escuelas y desigualdad”, en GRAS, A. *Sociología de la educación. Textos fundamentales*. Narcea, Madrid.
- JENSEN, A. (1981): *Straight talk about mental tests*. London, Methuen.
- JIMÉNEZ, E., COX, D., y LOCKHEED, M. E. (1995): “Public and private secondary education in developing countries”, *World Bank Discussion Paper*, N° 309, Washington, The World Bank.
- JONSSON, J. O. y ERIKSON, R. (2000): “Understanding Educational Inequality: The Swedish Experience”, *L'Année sociologique*, Vol. 50, N° 2, pp. 345-382.
- JONES, S. y MYHILL, D. (2004): “Troublesome boy's and 'compliant girls': gender identity and perceptions of achievement and underachievement”, *British Journal of Sociology of Education*, N° 25, Vol. 5, pp. 547-561
- JORRAT, J. (2000): *Estratificación Social y Movilidad. Un estudio del área metropolitana de Buenos Aires*. Estudios sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad N° 1, Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional de Tucumán.
- KESSLER, G. (2002): *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. IIPE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires.

- KISILEVSKY, M. (1998): *Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*. Tesis de Maestría en Educación y Sociedad, FLACSO, Buenos Aires.
- KOHN, M. (1999): "Clase social y relaciones entre padres e hijos", en FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (Comp.) *Textos de Sociología de la Educación*. Barcelona, Ariel.
- _____ (1980): "Relaciones paterno-filiales y clase social", en Gras, A. *Sociología de la educación. Textos fundamentales*. Madrid, Narcea.
- LAHIRE, B. (2003): "Los orígenes de la desigualdad escolar", en MARCHESI, A., HERNÁNDEZ GIL, C. (Directores) *El fracaso escolar. Una perspectiva internacional*. Madrid, Alianza.
- LABOV, W. (1985): "La lógica del inglés no estándar", *Educación y Sociedad*, N° 3.
- LEVIN, H. M. y BELFIELD, C. R. (2002): "Families as contractual partners in education", *Occasional Paper*, N° 44, National Center for the study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University.
- LEVIN, H. M. (1983): "About time for educational reform", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, N° 6, pp. 151-163.
- LEWIN, M. (1984): "Perspectivas acerca de la cultura de la escuela", *Revista Colombiana de Educación*, N° 14, CIUP, Bogotá.
- LIANG, X. (2000): *Teacher Pay in 12 Latin American Countries: How does teacher to other professions? What determines teacher pay? Who are the teachers?*, LCSHD, Paper Series N° 4, The World Bank, Latin America and Caribbean Regional Office, Estados Unidos.
- LINÁS, P. (2005): *Políticas de dotación de libros de texto en argentina*. Área de Política educativa, CIPPEC, Buenos Aires.
- LINNAKYLÄ, P. y VÄLIJÄRVI, J. (2006): "Rendimiento de los estudiantes finlandeses en PISA. Las claves del éxito en lectura", *Revista de Educación*, Núm. Extraordinario, pp. 227-235.
- LLACH, J. y MONTOYA, S. (1999): *En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el área metropolitana de Buenos Aires: diagnósticos y alternativas de políticas*. Buenos Aires, IERAL.
- LLACH, J. J., MONTOYA, S. y ROLDÁN, F. (2000): *Educación para todos*. Buenos Aires, Distal.
- MACPARTLAND, J. M. y KARWEIT, N. (1979): "Research on educational effects" en WALBERG, H. J. (Ed.) *Educational environments and effects*. California, Berkeley, McCutchan.

- MADAUS, G. K., AIRASIAN, P. W. y KELLAGHAN, T. (1980): *School effectiveness*. New York, McGraw-Hill.
- MARCHESI, A. (2007): “Las reformas educativas en España y en los países Latinoamericanos” en ESPINA, A. (Coord.) *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia europea*. Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.
- MARCHESI, A. y RODRIGUEZ ARIAS, R. (2005): *Escuelas de éxito en España. Sugerencias e interrogantes a partir del Informe PISA 2003*. Madrid, Fundación Santillana.
- MARTÍN CRIADO, E. (2004): “El idealismo como programa y como método de las reformas escolares”, *El nudo de la red*, 3-4, pp. 18-32.
- MARTÍN CRIADO, E. et al. (2000): *Familias de clase obrera y escuela*. Bilbao, Iralka.
- MARTÍNEZ GARCÍA, J. S. (2009). “Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO”, *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, Vol. 2, N° 1. Enero, pp. 56-85.
- _____ (2007): “Clase social, género y desigualdades de oportunidades educativas”, *Revista de Educación*, N° 342, pp. 287-306.
- _____ (2003): “Capital y clase social. Una crítica analítica”, en NOYA, J. (Director) *Cultura, reflexividad y desigualdad. La sociología de Pierre Bourdieu*. Madrid, Ediciones La Catarata.
- MARTÍNEZ ARIAS, R. (2006): “La metodología de los estudios PISA”, *Revista de Educación*, Núm. Extraordinario, pp. 111-129.
- MARTÍNEZ RIZO, F. (2005): “PISA en América Latina: lecciones a partir de la experiencia de México de 2000 a 2006”, *Revista de Educación*, Núm. Extraordinario, pp. 153-167.
- MARTINIC, S. (1998): *Tiempo y Aprendizaje*. LCSHD Paper Series 26, Latina American and the Caribbean Regional Office, World Bank.
- MAYORAL, D. (2005): “La teoría de los códigos: desigualdades lingüísticas en educación”, *Revista Internacional de Sociología*, N° 41, pp. 109-134.
- MEC/IE (2008): *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2008. Informe español*. Secretaría General Técnica, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- _____ (2007): *PISA 2006. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE. Informe español*. Secretaría General Técnica, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.

- MEDIAVILLA, M. y CALERO, J. (2006): “Determinantes del nivel educativo en España. Un análisis con datos del PHOGUE”, *Investigaciones de Economía de la Educación*, N° 1, pp. 25-34.
- MEIRIEU, P. (2001): *La opción de educar. Ética y pedagogía*. Barcelona, Octaedro.
- MEURET, D. (2003): “Pourquoi les jeunes Français ont-ils à 15 ans des compétences inférieures à celles de jeunes d’autres pays?” *Revue Française de Pédagogie*, N° 142, pp. 89-104.
- MEYER, J., BOLI, J., THOMAS, G., y RAMÍREZ, F. (1997): “World society and the nation state”, *American Journal of Sociology*, N° 102, Vol. 1, pp. 144-181.
- MEZZADRA, F. y COPOSTO, C. (2008): “Políticas para la docencia. Opciones y debates para los gobiernos provinciales”, *Proyecto Nexos: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial*. Documento N° 5, CIPPEC, Buenos Aires.
- McEWAN, P. (2003): “Peer effects on student achievement: evidence from Chile”, *Economic of Education Review*, N° 22, pp. 131-141.
- _____ (2001): “The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile’s Voucher System”, *Education Economics*, N° 2, Vol. 9, pp. 103-128.
- McEWAN, P. y CARNOY, M. (2000): “The effectiveness and efficiency of private schools in Chile’s voucher system”, *Educational Evaluation and Policy analysis*, N° 22, Vol. 3, pp. 213-239.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2008): *PISA 2006. Informe Nacional*. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Buenos Aires.
- _____ (2007): *Anuario Estadístico Educativo 2006*. Red Federal de información Educativa, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Buenos Aires.
- _____ (2006): *Anuario Estadístico Educativo 2005*. Red Federal de información Educativa, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Buenos Aires.
- _____ (2006a): *Censo Nacional de Docentes 2004*. Red Federal de información Educativa, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Buenos Aires.
- _____ (2004): *PISA. Informe Nacional de la República Argentina*. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Buenos Aires.

_____ (2004a): *El desarrollo de la educación. Informe nacional de Argentina*. Documento presentado ante la 47ª Reunión de la Conferencia Internacional de Educación, Ginebra.

_____ (2004b): *Educación en la democracia. Balance y perspectivas*. Documento elaborado por el Consejo Federal de Cultura y Educación, Ministerio de Educación, Buenos Aires.

_____ (2003): *Anuario Estadístico Educativo 2000*. Red Federal de información Educativa, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Buenos Aires.

_____ (2002): *Gasto Público Educativo 1991-2000*. Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires.

_____ (2000): *El tercer ciclo desde la mirada de los docentes: avances y desafíos frente a la extensión de la obligatoriedad escolar*. Buenos Aires.

_____ (2000a): *Implementación y localización del tercer ciclo de la EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales*. Buenos Aires.

_____ (1999): *Plan Social Educativo. Una reflexión sobre los programas compensatorios en educación como experiencia de gestión*. Dirección Nacional de Programas Compensatorios, Buenos Aires.

_____ (1996): *Los factores del rendimiento en la educación primaria, 1994*. Buenos Aires, Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa, Dirección Nacional de Evaluación.

_____ (1996a): *Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994*. Red Federal de información Educativa, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Buenos Aires.

_____ (1995): *Los factores del rendimiento en la educación media*. Buenos Aires, Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa, Dirección Nacional de Evaluación.

_____ (1990): *La Evaluación de la calidad Educativa en Argentina. Experiencias provinciales*. Buenos Aires, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

MONS, N. (2004): “Politiques de décentralisation en éducation: diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques”, *Revue Française de Pédagogie*, N° 146, p. 41-52.

- MINUJÍN, A. (ed.) (1992): *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. UNICEF/Losada, Buenos Aires.
- MORDUCHOWICZ, A. (2003): *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. IIPE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires.
- _____ (2002): *El Financiamiento educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales*. IIPE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires.
- _____ (2002a): “Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes”, Documento de Trabajo N° 23, PREAL, Buenos Aires.
- MORDUCHOWICZ, A. y DURO, L. (2007): *La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos*. IIPE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires.
- MORTIMORE, P. (1998): *The road to improvement. Reflections on School Effectiveness*. Lisset, Swets & Zeitlinger Publishers.
- MUNDY, K. (2007): “El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial”, en BONAL, X., TARABINI-CASTELLANI, A. y VERGER, A. (compiladores) *Globalización y Educación. Textos Fundamentales*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- MULLIS, I., MARTIN, M., GONZÁLEZ, E. y CHROSTOWSY, S. (2004): *TIMSS 2003 International Mathematics Report*, IEA, International Study Center, Lynch School of Education, Boston College. Consultado en Enero 2008 <http://www.timss.bc.edu>
- MULLIS, I., MARTIN, M., GONZÁLEZ, E. y KENNEDY, A. (2003): *PIRLS 2001 International Report*, IEA, International Study Center, Lynch School of Education, Boston College. Consultado en Enero 2008 <http://www.pirls.bc.edu>
- MULLIS, I., MARTIN, M., GONZÁLEZ, E., et al. (2000): *TIMSS 1999 International Mathematics Report*, IEA, International Study Center, Lynch School of Education, Boston College. Consultado en Enero 2008 <http://www.timss.bc.edu>
- MULLIS, I., MARTIN, M., BEATON, A., GONZÁLEZ, E., KELLY, D. y SMITH, T. (1998): *Mathematics Achievement in Missouri and Oregon in an International Context: 1997 TIMSS Benchmarking*, IEA, International Study Center, Lynch School of Education, Boston College. Consultado en Enero 2008 <http://www.csteep.bc.edu/timss>
- MURILLO, J. (2006): *Estudios sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. 15 buenas investigaciones*. Bogotá, Convenio Andrés Bello.
- _____ (2005): “¿Importa la escuela? Una estimación de los efectos escolares en España”, *Tendencias Pedagógicas*, N° 10, pp. 29-45.

_____ (2004): “La investigación sobre eficacia escolar a debate. Análisis de las críticas y aportaciones”, *Tendencias Pedagógicas*, N° 9, pp. 111-131.

_____ (2003): “El movimiento teórico-práctico de mejora de la escuela. Algunas lecciones aprendidas para transformar los centros docentes”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación-REICE*, N° 2, Vol. 1. Consultado en Enero 2008 <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n2/Murillo.pdf>

MURILLO, J. (Coord.) (2003a). *La investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Revisión internacional del estado del arte*. Bogotá, Convenio Andrés Bello.

NARODOWSKI, M., NORES, M. y ANDRADA, M. (2002): *La evaluación educativa en la Argentina. Desde los Operativos Nacionales hasta los Boletines Escolares*. Buenos Aires, Prometeo.

NOSIGLIA, C. (2001): “Concertación o imposición: Una aproximación al estilo de definición e implementación de las políticas de ‘Transformación Educativa’ en Argentina”, Comunicación presentada en LASA, 6 al 8 de Septiembre, Washington, DC.

NOVOA, A. (2000): “Ways of saying, ways of seeing: Public images of teachers (19-20 Th centuries)”, *Paedagogica Historica*, N° 36, Vol. 1, pp. 21-52.

OCDE (2009): *Informe TALIS. La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje. Síntesis de los primeros resultados*. Madrid, Santillana.

_____ (2009a): *Technical Report PISA 2006*. París, OECD.

_____ (2008): *Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana*. Madrid, Santillana.

_____ (2006): *PISA 2006. Marco de la evaluación. Conocimientos y habilidades en Ciencias, Matemáticas y Lectura*. Madrid, Santillana.

_____ (2006a): *Aptitudes para las ciencias para el mundo de mañana. Nota informativa para México*. Consultado en Enero 2008 <http://www.oecd.org/dataoecd/58/54/39730555.pdf>

_____ (2006b): *Manual de análisis de datos de PISA 2003: usuarios de SPSS*. Ministerio de Educación y Ciencia, INECSE, Madrid.

_____ (2006c): *Panorama de la educación 2006. Indicadores de la OCDE*. Madrid, Santillana.

_____ (2005): *Informe PISA 2003. Aprender para el mundo de mañana*. Madrid, Santillana.

- _____ (2005a): *Panorama de la educación 2005. Indicadores de la OCDE*. Madrid, Santillana.
- _____ (2005b): *School Factors Relating to Quality and Equity*. OECD, Paris.
- _____ (2005c): *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. OECD, Paris.
- _____ (2005d): *PISA 2003. Technical Report*. París, OECD.
- _____ (2004): *Marcos teóricos de PISA 2003: la medida de los conocimientos y destrezas en matemáticas, lectura, ciencias y resolución de problemas*. Ministerio de Educación y Ciencia, INECSE, Madrid.
- _____ (2002): *Conocimientos y aptitudes para la vida. Primeros resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) 2000 de la OCDE*. México, Santillana.
- _____ (2002a): *Muestra de reactivos empleados en la evaluación PISA 2000. Aptitudes para Lectura, Matemáticas y Ciencias*. Madrid, Santillana
- _____ (2000): *La medida de los conocimientos y destrezas de los alumnos. La evaluación de la lectura, las matemáticas y las ciencias en el Proyecto Pisa 2000*. Ministerio de Educación y Ciencia, INECSE, Madrid.
- OCDE/UNESCO-UIS (2003): *Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further results from PISA 2000*. Paris.
- _____ (1991): *Escuelas y calidad de la enseñanza*. Barcelona, Paidós/MEC.
- OCDE/GIP (200): *Iberoamérica en PISA 2006. Informe regional*. Madrid, Santillana.
- OLIVA, G. (2001): *La centralidad del alumno en el sistema educativo*. Buenos Aires, Homo Sapiens.
- OLIVEIRA, D. (2006): “El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina”, en FELDFEBER, M. y OLIVEIRA, D. (Comps.) *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿Nuevos sujetos?* Buenos Aires, Noveduc.
- OSZLACK, O. (2001): “Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego”, *Enoikos*, Año IX, N° 19, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, pp.164-179.
- PARDO, A., RUIZ, M. A. y SAN MARTIN, R. (2007): “Cómo ajustar e interpretar modelos multinivel con SPSS”, *Psicothema*, Vol. 19, N° 2, pp. 308-321.
- PAVIGLIANITI, N. (1996): “Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional”, *Revista Praxis Educativa*, Año II, N° 2.
- _____ (1991): *Legislación y gobierno. De la centralización uniformante a la*

- descentralización anárquica. Diagnóstico de la administración central de la educación.* Serie Estudios y Documentos N° 1. Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires.
- PEDRÓ, F. (2006): “Un diagnóstico de la situación del profesorado en España desde una perspectiva comparativa”, *Revista de Educación*, N° 340, pp. 243-264.
- PERRENOUD, Ph. (1990): *La construcción del éxito y el fracaso escolar*, Madrid, Morata.
- PIÑON, F (2005): “La calidad educativa en América Latina”, III Encuentro Federal de Escuelas de Enseñanza Pública de Gestión Privada, 24 de Agosto, Córdoba, Argentina. Consultado en Septiembre 2008 http://www.oei.es/articulos_oei/31082005.htm
- PNUD (2009): *Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano*. Madrid, Mundi-Prensa Libros.
- POGGI, M. (2006): “¿Qué es una escuela exigente? Notas para reformular la pregunta”, *Revista el Monitor de la Educación*, año V, N° 7, Ministerio de Educación, Buenos Aires. Consultado en Septiembre 2009 <http://www.mw.gov.ar/monitor/nro7/dossier2.htm>
- POLIAK, N. (2003): *Buenos Aires, ciudad fragmentada: nueva configuración de la escuela media*. Informe final Programa Becas CLACSO-Asdi para investigadores jóvenes de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Mimeo.
- PUELLEZ BENÍTEZ, M. (1993): “Estudio teórico de la descentralización de la educación”, *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 3, Madrid.
- PUIGGRÓS, A. (2008): *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente*. Buenos Aires, Galerna.
- _____ (2005): “Hacia un sistema educativo nacional, de base federal y democrática”, en TEDESCO, J. C. (Comp.) *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* IIPE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires.
- _____ (1998): *Historia de la educación en la Argentina. Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino (1886-1916)*, Tomo 2. Buenos Aires, Galerna.
- _____ (1997): *La otra reforma. Desde la educación menemista al fin de siglo*. Buenos Aires, Galerna.
- PURKEY, S. C., y SMITH, M. S. (1983): “Effective Schools: A Review.” *The Elementary School Journal*, N° 83, Vol. 4, pp. 427- 452.

- RAMBLA, X. (2006): “La desigualdad que no cesa. Una definición”, *Cuadernos de Pedagogía*, N° 353, pp. 51-54.
- RAMBLA, X., VALIENTE, O. y CONSTANS, M. (2006): “La desigualdad. Tendencia actual en Europa y América Latina”, *Cuadernos de Pedagogía*, N° 353, pp. 55-59.
- RAZQUIN, P. (2001): *Teachers’ relative salaries in Chile, Argentina and Uruguay*. Stanford University (Mimeo).
- RAVELA, P. (2006): “¿Por qué los *rankings* son modos inapropiados de valorar la calidad de las escuelas? Para comprender las evaluaciones Educativas”, Ficha N° 10, PREAL, Santiago, Chile.
- _____ (2006a): “Los resultados de las evaluaciones educativas en la prensa”, en ARREGUI, P. (Editora) *Sobre Estándares y Evaluaciones en América Latina*, PREAL, Santiago, Chile.
- _____ (2003): *¿Cómo aparecen los resultados de las evaluaciones educativas en la prensa?* Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación del PREAL, Santiago de Chile.
- _____ (2002): *¿Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de evaluación educativa en América Latina?* Documentos de Trabajo N° 2, PREAL, Santiago de Chile.
- REIMERS, F. (2003): “El contexto social de la evaluación educativa en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, N° 3, Vol. XXXIII, pp. 9-52.
- _____ (Coord.) (2002): *Distintas escuelas, diferentes oportunidades, los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid, La Muralla.
- REYNOLDS, D. et al. (1994): *Advances in school effectiveness research and practice*. London, Pergamon.
- RIVAS, A. (2006): “Aportes para la Ley de Educación Nacional”. *Documento de Políticas Públicas*, N° 28, CIPPEC, Buenos Aires.
- _____ (2004): *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires, Granica.
- RIVAS, A. et al. (2008): *Monitoreo de la ley de financiamiento educativo. Segundo informe anual*. Período mayo 2007-septiembre 2008, CIPPEC, Buenos Aires.
- RIVAS, A. y VELEDA, C. (2004): “Los Estados provinciales frente a las brechas socio-educativas. Una sociología de las desigualdades educativas en las provincias argentinas”, Informe Final, Área de Política Educativa, CIPPEC, Buenos Aires.

- RIQUELME, G. (2004): *La educación secundaria antes y después de la reforma: Efectos distributivos gasto público*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- RIQUELME, G. y HERGER, N. (2001): “El acceso y permanencia en el sistema educativo: ¿quienes son beneficiadas/os y excluidas/os?”, *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Año 10, N° 18.
- RIST, R. (1999): “El etiquetado en el proceso de escolar”, en FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (Comp.) *Textos de Sociología de la Educación*. Barcelona, Ariel.
- _____ (1970): "Student Social Class and Teacher Expectations: The Self-fulfilling Prophecy in Ghetto Schools", *Harvard Educational Review*, N° 40, pp. 411-450.
- RIVKIN, S., HANUSHEK, E. y KAIN, J. (2005): “Teachers, schools and academic achievement”, *Econometrica*, Vol. 73, N° 2, pp. 417-458.
- RODRIGO, L. (2007): “El rendimiento escolar de las escuelas públicas y privadas en Argentina. Un análisis a partir de los datos del estudio PISA 2000”, Comunicación presentada al V Congreso Europeo CEISAL de Latinoamericanistas, Bruselas, 11 al 14 de Abril.
- RODRUÍGUEZ BREITMAN, M. (1997): *La dinámica de los intercambios internacionales en la esfera educativa: el papel de los organismos internacionales y su influencia en las políticas públicas sobre la educación primaria en Brasil*. Tesis doctoral, Departamento de Sociología, Universidad de Salamanca, 1997.
- RODRÍGUEZ NAVARRO, E. (1999): “El progresismo pedagógico y el libro de texto”, *Revista Complutense de Educación*, Vol. 10, N° 2, pp. 101-124.
- ROSENTHAL, R. y JACOBSON, L. F. (1980): *Pygmalion en la escuela: Expectativas del maestro y desarrollo intelectual del alumno*. Madrid, Marova.
- ROTHEN, D. (2000): “Education Decentralization in Argentina: a Global-Local Conditions of Possibility. Approach to State, Market and Society Change”, *Journal of Education Policy*, Vol. 15, N° 6, pp. 593-619.
- ROCHEX, J. Y. (2006): “Introduction”, *Revue française de pédagogie*, N° 157, pp. 5-9.
- SÁBATO, H. y TIRAMONTI, G. (1995): “La reforma desde arriba. Política educativa en el gobierno de Menem”, *Revista Punto de vista*, N° 53, Buenos Aires.
- SALIDO, O. (2007): *El Informe PISA y los retos de la educación en España*. Documento de Trabajo N° 126, Madrid, Fundación Alternativas.
- SAMMONS, P., HILLMAN, J Y MORTIMORE, P. (1998): *Características clave de las escuelas efectivas*. México, Secretaría de Educación Pública.

- SAMMONS, P., THOMAS, S. y MORTIMORE, P. (1997): *Forging Links: Effective schools and effective departments*. London, Paul Chapman Publishing.
- SAN SEGUNDO, M. J. (2001): *Economía de la Educación*. Madrid, Síntesis.
- SANTIBAÑEZ, L. (2002): “¿Están los maestros mal pagados? Estimado de los salarios relativos del magisterio en México” *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 32, Vol. 2, pp. 9-41.
- SANZ MORENO, A. (2005): “La lectura en el proyecto PISA”, *Revista de Educación*, Núm. Extraordinario, pp. 95-120.
- SCHEERENS, J. (2005): *The quality imperative. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring report 2005. Review of school and instructional effectiveness research*.
- _____ (2000): *Improving School Effectiveness*. Paris, International Institute for Educational Planning.
- _____ (1992): *Effective Schooling: Research, Theory and Practice*. London, Cassell.
- SCHEERENS, J. y BOSKER, R. J (1997): *The foundations of educational effectiveness*. Oxford, Elsevier Science Ltd.
- SCHLEICHER, A. (2009): *El informe TALIS. Conclusiones de la Primera Evaluación Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje*. Documento Básico, XXIV Semana Monográfica de la Educación, Madrid, Santillana.
- _____ (2006): “Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA”, *Revista de Educación*, Núm. Extraordinario, pp. 21-43.
- SLAVIN, R. E. (1996): *Salas de clases efectivas, escuelas efectivas plataforma de investigación para una reforma educativa en América Latina*. Documento de Trabajo, PREAL, Santiago de Chile.
- SENEN GONZÁLEZ, S. (2001): “Argentina: centro y periferias en la reforma educativa. Macroproyectos y Micropolítica (1993-1999)”, ponencia presentada en la Reunión de LASA.
- SERRA, J. C. y GRUSCHETSKY, M. (2003): *Estado del Arte sobre la implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica*. DiNIECE, Ministerio de Educación, Buenos Aires.
- SIMCE (2000): Resumen ejecutivo. Informe Nacional de Chile Educación Cívica y el Ejercicio de la Ciudadanía (4º Medio). Consultado en Enero 2008 <http://www.simce.cl>

SITEAL (2008): *Informe sobre Tendencias sociales y educativas en América Latina 2008. La escuela y los adolescentes*. IPE UNESCO-OEI, Buenos Aires.

_____ (2005): “Ingreso y abandono de la educación secundaria en América Latina”. Boletín N° 2, SITEAL. Consultado en Junio 2005 <http://www.siteal.iipe-eoi.org>

SOARES, F. (2006): “Measuring Cognitive Achievement Gaps and Inequalities”, *International Journal of Educational Research*, N° 46, pp. 176-187.

SOMERS, M.A., McEWAN, P. J., y WILLMS, J. D. (2004): “How effective are private schools in Latin-America?” *Comparative Education Review*, N° 48, pp. 48-69.

SVAMPA, M. (2001): *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires, Biblos.

TEDESCO, J. C. (2008): Tiempo de clases: es una variable clave en la calidad de la educación. Entrevista del diario *Clarín*, 25 de Agosto.

_____ (2005): *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* IPE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires.

_____ (2003): *Prólogo* en IAES, G.; BONILLA SAUS, J.; BRUNNER, J. *et al.* (2003): *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. IPE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires.

_____ (1986): *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

TEDESCO, J. C. y TENI FANFANI, E. (2002): *Nuevos tiempos y nuevos docentes*. IPE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires.

_____ (2001): *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*, Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

TEDDLIE, C. y STRINGFIELD, S. (1993): *Schools make a difference: lessons learned from ten-year study of school effects*. New York, Teachers College Press.

TENTI FANFANI, E. (comp.) (2008): *Nuevos temas en la agenda de política educativa*. Buenos Aires, Siglo XXI.

_____ (2007): *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires, Siglo XXI.

_____ (2005): *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Buenos Aires, Siglo XXI.

- _____ (2003): “Los docentes y la evaluación”, en IAES, G., BONILLA SAUS, J., BRUNNER, J. *et al.* (2003): *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. IIPE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires.
- TERIGI, F. (2009): “La formación inicial de profesores de Educación Secundaria: necesidad de mejora, reconocimiento de sus límites”, *Revista de Educación*, N° 350, pp. 123-144.
- _____ (2008). “Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles”, *Propuesta educativa*, N° 17, Vol. 29, pp. 63-71.
- THRUPP, M. (2001): “Recent school effectiveness counter-critiques: problems and possibilities”, *British Educational Research Journal*, N° 27, Vol. 4, pp. 443-457.
- _____ (1999): *Schools making a difference: let's be realistic! School mix, school effectiveness and the social limits of reform*. Philadelphia, Open University Press.
- TIANA FERRER, A. (2002): “¿Qué variables explican los mejores resultados en los estudios internacionales?” *Boletín de Novedades de la OEI*, Consultado en Enero 2008 http://www.oei.org.ar/noticias/QUE_variables_explican.pdf
- TIANA FERRER, A. y GIL ESCUDERO, G. (2002): “Oportunidades regionales en la participación en estudios comparativos interaccionales de evaluación educativa”, *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 28, Enero-Abril, OEI, pp. 159-193.
- TIRAMONTI, G. (2004): “La configuración fragmentada del sistema educativo argentino”, *Cuaderno de Pedagogía Rosario*, Año VII, N° 12.
- _____ (comp.) (2004a): *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires, Manantial.
- _____ (2003): “Estado, educación y sociedad civil: una relación siempre cambiante”, en TENTI FANFANI, E. (Comp.) (2003) *Los desafíos de la universalización de la escuela media*. IIPE/OSDE, Buenos Aires.
- _____ (2001): *Modernización educativa en los '90*. Buenos Aires, Temas.
- _____ (1999), “Los imperativos de la política educativa de los 90”, *Revista Propuesta Educativa*, N° 17, FLACSO.
- _____ (1995): *Las escuelas medias argentinas: entre el cambio y la resistencia*. Buenos Aires, FLACSO.
- TORCHE, F. (2007): “Inequality: Causes and Consequences”, *Annual Review of Sociology*, Vol. 33, pp. 335-357.

- TULIC, L. (1996): Una aproximación a la evaluación de las políticas públicas: el caso del SINEC, *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 10.
- TURNER, R. (2006): “El Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA). Una perspectiva general”, *Revista de Educación*, Número Extraordinario, pp. 45-74.
- TUSSIE, D. (comp.) (2000): *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires, Temas.
- TYLER, W. (1991): *Organización escolar: una perspectiva sociológica*. Madrid, Morata.
- UNESCO (2007): *Panorama educativo 2007: desafíos alcanzados y por alcanzar*. Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Cumbre de las Américas, México.
- UNESCO/LLECE (2008): *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe, Segundo Estudio Regional y Comparativo*. Santiago de Chile.
- UNESCO/LLECE (2001): *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre lenguaje, matemáticas y factores asociados, para alumnos de tercer y cuarto grado de la educación básica*. Informe Técnico, Santiago de Chile.
- _____ (2001a): *Primer Estudio Internacional Comparativo. Sobre Lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica*. Segundo Informe. Ministerio de Educación de Colombia, Bogotá.
- _____ (1997): *Marco conceptual. Primer Estudio Internacional Comparativo. Sobre Lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica*. Documentos de Trabajo N° 1, Santiago de Chile.
- UNESCO/OREALC (2003): *Educación para Todos en América Latina: un objetivo a nuestro alcance*. Informe regional de Monitoreo de EPT 2003, Santiago de Chile.
- UNESCO-UIS (2005): *Compendio mundial de la educación 2005. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Montreal.
- URQUIZU SANCHO, I. (2008): “La selección de escuela en España”, *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, Vol. 1, N° 2, pp. 70-89.
- VAILLANT, D. (2005): *Formación de docentes en América Latina. Re-inventando el modelo tradicional*. Barcelona, Octaedro.
- VANDENBERGHE, V. (2003): “Private, Private Government-Dependent and Public schools. An international Effectiveness Analysis”, IRES-ECON-UCL. Consultado en Junio 2005 http://www.ires.ucl.ac.be/DP/IRES_DP/2003-29.pdf

- VAN ZANTEN, A. (2002): "Educational change and new cleavages between head teachers, teachers and parents: Global and local perspectives on the French case". *Journal of Education Policy*, Vol. 17, N° 3, p. 289-304.
- VARELA, J. (2007): *Las reformas educativas a debate (1982-2006)*. Madrid, Morata.
- _____ (1989): "La sociología francesa de la educación: Modelos de análisis", en ORTEGA, F. *et al.* (Comp.) *Manual de Sociología de la Educación*. Madrid, Visor,
- VEGAS, E. y PETROW. J. (2008): *Learning in Latin America. The challenge fot the 21st century*. Washington D.C., The World Bank.
- VELEDA, C. (2009): *La Segregación educativa en el conurbano bonaerense: construcción de una problemática*. Documento de Trabajo N° 32, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- _____ (2007): "Las clases medias y la elección de la escuela en el conurbano bonaerense", en GÓMEZ SCHETTINI, M. y NARODOWSKY, M. *Escuelas y familia. Problemas de diversidad cultural y justicia social*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- VELEZ, E., SCHIEFELBEIN, E. y VALENZUELA, J. (1994): "Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria. Revisión de la literatura de América latina y el Caribe", *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, N° 17, pp. 29-53.
- VRIGNAUD, P. (2006): "La mesure de la littéracie dans PISA: la méthodologie est la réponse mais quelle était la question?", *Revue française de pédagogie*, N° 157, pp. 27-41.
- WALLER, W. (1932): *The Sociology of Teaching*. New York, Wiley.
- WALBERG, H. J. y RASHER, S. (1979): "Achievement in fifty states" en WALBERG, H. J. (Ed.) *Educational environments and effects*. California, McCutchan.
- WOLFF, L. (2007): "Los costos de las evaluaciones de aprendizaje en América Latina", Documentos de Trabajo N° 38, PREAL, Santiago, Chile.
- _____ (2006): "Las evaluaciones educacionales en América Latina. Avances y desafíos", en ARREGUI, P. (Editora) *Sobre Estándares y Evaluaciones en América Latina*. PREAL, Santiago de Chile.
- WOLF, R. M. (1979): "Achievement in the United States" en WALBERGM, H. J. (Ed.) *Educational environments and effects*. California, McCutchan.
- WOESSMANN, L. (2004): "How Equal are educational Opportunities? Family Background and Student Achievement in Europe and the United State". CESifo

Working Paper N° 1162. Consultado en Octubre 2009
http://www.cesifo.de/DocCIDL/cesifo1_wp1162.pdf

WößMANN, L. (2001): "Why students in some countries do better", *Education Matters*, N° 1, Vol. 2, pp. 67-74.

ZIEGLER, S. (2004): "Escuela media y predicciones sobre el destino de los jóvenes: una mirada acerca de la desigualdad educativa", *Cuaderno de Pedagogía Rosario*, Año VII, N° 12.

Periódicos Consultados

Clarín

- 1 de Diciembre de 2009, "Revertir el declive de la educación".
- 19 de Febrero de 2006, "Entrevista. Daniel Filmus y Adriana Puiggrós: ¿A dónde va la educación?".
- 30 de Mayo de 2006, "Será en las escuelas y a nivel nacional. Jornada de debate por la Ley de Educación".
- 19 de Junio de 2006, "Triste estado el de nuestra educación".
- 12 de Julio de 2006, "Necesario debate sobre la educación".
- 6 de Agosto de 2006, "Piden más capacitación para los docentes".
- 6 de Agosto de 2006, "Sin diálogo, la enseñanza se vuelve verticalista y autoritaria".
- 18 de Octubre de 2006, "Secundarios, el menos esfuerzo".
- 1 de Julio de 2003, "Firmaron el acuerdo que garantiza 180 días de clase".
- 27 de Abril de 2005, "Filmus se mete en la pelea docente".
- 23 de Marzo de 2005, "Un bochazo más en La Plata".

La Nación

- 14 de Febrero de 2008, "Si garantizan los 180 días de clases, habrá aumento para los docentes".
- 14 de Febrero de 2008, "La garantía la tiene que dar el Estado".
- 4 de Octubre de 2006, *Editorial*.
- 2 de Febrero de 2005, "Aplazos masivos en La Plata".
- 16 de Febrero de 2004, "Ingeniería: desaprobó el 68% de los aspirantes".
- 16 de Febrero de 2004, "La Universidad también es responsable de los aplazos".

La Gaceta

- 15 de Febrero de 2004, “La Nación pide a los docentes que sean cada vez más exigentes”.
- 15 de Febrero de 2004, “La escuela cayó en la tentación de ser complaciente y permisiva”.

Página/12

- 20 de Junio de 2006, Entrevista a Pablo Gentili.

Legislación Consultada

Ley N° 26.075 de Financiamiento de la Educación, 2005.

Ley N° 26.206 de Educación Nacional, 2006.

Ley N° 25.864 de los 180 días de clases, 2004.

Ley N° 25.053 Fondo Nacional de Incentivo Docente, 1998.

Ley N° 24.195 Federal de Educación, 1993.

Ley N° 24.049 de Transferencias de servicios educativos de nivel medio y no universitario, 1992.